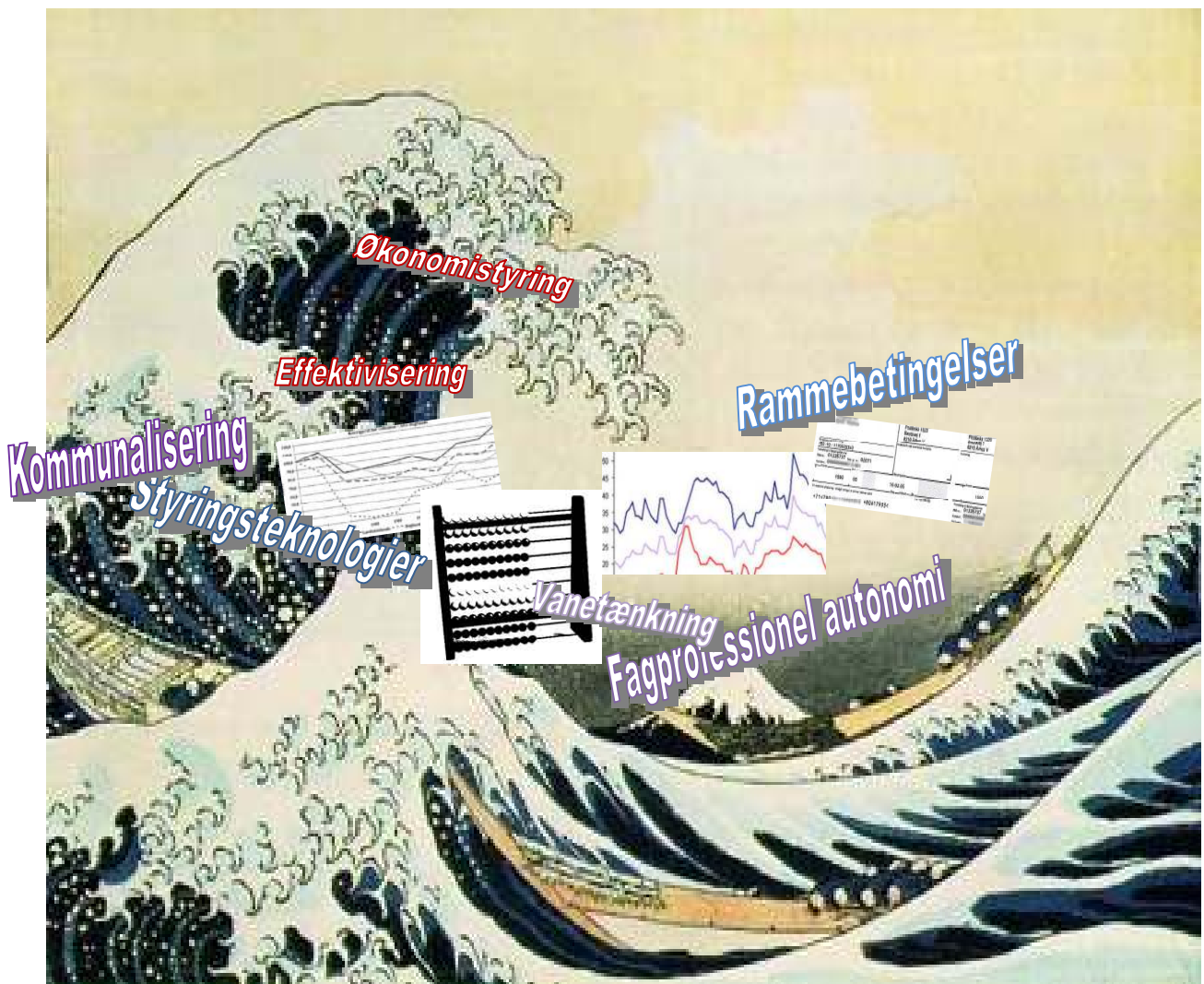


Masterafhandling
MPA-uddannelsen
Copenhagen Business School, CBS
Januar 2010

Strukturreformen og kommunikationscentrene – Forandringer og konsekvenser



Per Nielsen
Agnete Selvejer
Vejleder: Lotte Jensen

Nielsen, Per, & Selvejer, Agnete
Strukturreformen og kommunikationscentrene
– *Forandringer og konsekvenser*
Masterafhandling, MPA-uddannelsen,
Copenhagen Business School, CBS, 2010

109,7 normalsider à 2.275 anslag (total 249.504 anslag)

Indhold

0. Masterafhandlingens opbygning.....	7
1. Forord.....	9
2. English Abstract.....	11
3. Indledning.....	13
3.1. Kommunikationscentrenes udvikling.....	14
3.2. Strukturreformen og kommunikationscentrene.....	16
4. Problemfelt.....	18
4.1. Genstand.....	19
4.2. Erkendelsesinteresse.....	20
4.3. Problemformulering.....	20
4.4. Kritisk refleksion over iagttagelsespunkt.....	21
4.5. Afgrænsning.....	22
5. Teoretiske perspektiver og metode.....	23
5.1 Videnskabsteoretisk position.....	23
5.2. Analysestrategi.....	23
5.2.1. Konstruktivisme.....	24
5.2.2. Konditionering af genstandsfelt og begrundelse for teorivalg.....	25
5.3. Metode.....	27
5.4. Empiri.....	31
6. Teori.....	33
6.1. New Public Management.....	33
6.1.1. NPM og strukturreformen.....	35
6.2. Nyinstitutionel teori.....	35
6.2.1. Historisk institutionalisme.....	36
6.2.1.1. Institutionel forandring (historisk perspektiv).....	37
6.2.1.2. Magt.....	38

6.2.1.3. Strukturelle og situationsbestemte forhold	41
6.2.2. Økonomisk institutionalisme.....	43
6.2.2.1. Effektivitet	44
6.2.2.2. Markedsteori og quasi-markeder	44
6.2.2.3. Principal-agent-teori, kontraktstyring og transaktionsomkostningsteori.....	47
6.2.2.4. Incitamentsteori	48
6.2.3. Sociologisk institutionalisme	49
6.2.3.1. Regler, normer og kognition.....	49
6.2.3.2. Typedannelse, vaner og rutiner.....	50
6.2.3.3. Institutionel forandring (sociologisk perspektiv).....	51
6.3. Sammenfatning	54
7. Empiri.....	56
7.1. Rapporten "Overset?", Mandag Morgen	57
7.2. AKFs femårige forskningsprojekt: Kommunalreform og handicap	59
7.2.1. Rapporten "Ny struktur og dynamik på handicapområdet", AKF	61
7.2.2. Rapporten "Ændringer på handicapområdet et år efter strukturreformen", AKF.....	61
7.2.3. Rapporten "Hverdagslivet og kommunalreformen", AKF	62
7.3. Rapporten "Strukturreformen og kommunikationscentrene", Peter Bogason	62
7.4. Opsamling.....	65
8. Analyser	67
8.1. Analyse 1: Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?	68
8.1.1. Stiafhængighed og forandringsprocesser.....	69
8.1.2. Ændrede rammebetingelser og relationer.....	72
8.1.3. Delkonklusion 1	78
8.2. Analyse 2: Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?.....	80
8.2.1. Nye styringsbetingelser	80

8.2.2. Markedsorientering og quasi-markedsproblemstillinger	81
8.2.2.1. Information og motivation	84
8.2.2.2. Creaming	86
8.2.2.3. Transaktionsomkostninger	89
8.2.2.4. Omkostningsberegning/takstfastsættelse	90
8.2.2.5. Incitamerter	92
8.2.3. Delkonklusion 2	93
8.3. Analyse 3: Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?	94
8.3.1. Regler, normer og kognition	95
8.3.2. Typedannelse, vaner og rutiner	98
8.3.3. Isomorfi – institutionel forandring	99
8.3.4. Rationaliserede myter og dekobling	100
8.3.5. Delkonklusion 3	101
8.4. Analyse 4: Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?	103
8.4.1. Strategisk anvendelse af styringsteknologier	104
8.4.2. BUM-modellen i instrumentelt perspektiv	105
8.4.3. BUM-modellen i institutionelt perspektiv	106
8.4.4. BUM-modellen i radikalt perspektiv	107
8.4.5. Delkonklusion 4	111
9. Konklusion og perspektivering	113
9.1. Opsamling	113
9.2. Strategi	118
9.3. Perspektivering	119
10. Litteratur	125

0. Masterafhandlingens opbygning

Kapitel 3. Indledning

Ikke mange borgere kender til kommunikationscentre, før de får brug for ydelserne. I indledningen gør vi derfor rede for, hvad et kommunikationscenter er, og beskriver nogle af de organisatoriske og økonomiske forandringer, der sker med kommunikationscentrene som følge af strukturreformen.

Kapitel 4. Problemfelt

I kapitlet tager vi afsæt i en bred beskrivelse af de problemstillinger, som strukturreformen rejser og præciserer, at genstanden for opgaven er at undersøge *de ledelsesmæssige konsekvenser* af strukturreformen i et fremadrettet perspektiv. Vi formulerer den problemstilling med tilhørende underspørgsmål, vi særligt ønsker at undersøge og afgrænser, hvilke problemer vi ikke tager fat i.

Kapitel 5. Teoretiske perspektiver og metode

Kapitlet rummer dels en begrundelse for den videnskabsteoretiske position, vi indtager i opgaven, dels en beskrivelse af den analytiske tilgang, vi har valgt ved primært at anvende tre nyinstitutionelle teorier, henholdsvis historisk, økonomisk og sociologisk institutionalisme, med tilhørende perspektiver. Vi analyserer desuden BUM-modellen ud fra en systemteoretisk tilgang i et radikalt perspektiv. Endelig rummer kapitlet en beskrivelse af opgavens analytiske bevægelse. Vores fokus er primært at analysere de *strukturelle* forandringer, hvilket er begrundelsen for, at vi har valgt at anvende flere perspektiver fra de nyinstitutionelle teorier til at belyse vores problemformulering.

Kapitel 6. Teorigennemgang

I kapitlet gør vi kort rede for New Public Management, fordi vi mener, at strukturreformen er inspireret af tankegodset bag NPM. Desuden beskriver vi teorierne bag de perspektiver, vi har valgt inden for historisk, økonomisk, og sociologisk nyinstitutionel teori.

Kapitel 7. Empiri

Kapitlet beskriver vores empiriske materiale, som består af 3 working papers fra Anvendt Kommunal Forskning (AKF) og 2 rapporter fra henholdsvis Huset Mandag Morgen og Bogason Consulting.

Kapitel 8. Analyser

Vi gennemfører fire analyser af vores empiri med flere forskellige perspektiver for at få så dækkende resultater som muligt og udleder på baggrund af analyserne de strategiske konsekvenser.

Kapitel 9. Konklusion og perspektivering

I kapitlet sammenfatter vi resultaterne fra analyserne i nogle strategiske anbefalinger og gør desuden rede for, hvilke andre perspektiver vi også kunne have anvendt i opgaven. Vi reflekterer over bias i opgaven og ser på, hvilke øvrige problemstillinger opgaven rejser.

1. Forord

Formålet med denne masterafhandling er at fremanalysere og belyse en række ledelsesmæssige konsekvenser af de forandringer, som er opstået på kommunikationscentrene efter struktur-reformen.

I kraft af to års inspirerende studium på MPA-uddannelsen har vi fået mulighed for, og redskaber til, at gå i dybden med dette for os spændende og relevante emne. Resultatet af denne indsats kan læses på de følgende sider.

Vi vil gerne sige tak til underviserne på CBS for god og givende undervisning undervejs – og især til Lotte for konstruktiv vejledning på dette afsluttende projekt. Tak også til vore arbejdspladser, hvor andre har måttet løfte, mens vi sad på skolebænken. Og tak til familie og venner, som har givet en hånd med i de hjemlige opgaver og med stigende undren har fulgt vores vej mod større viden og indsigt.

December 2009

Per Nielsen

Agnete Selvejer

2. English Abstract

The purpose of this masters' thesis is to analyze and elucidate a number of managerial implications of the changes that have occurred at Danish communication centres after the recent structural reform of the municipalities.

At the structural reform authority and financial responsibility for the tasks of the communication (special education and special assistive devices) were transferred from the counties to the municipalities. Since 2007 the structural reform's focus on rational operation and market inspired separation of purchase and supply of public services has led communication centres in many parts of the country to facing competition, visitation power to be transferred to the municipal authorities, and the influx of citizens for special education and special assistive devices services to be adjusted by management technologies such as the PS (purchaser/supplier) model or by other technologies, which enable monitoring of expenditure.

In a constructivist inspired approach, we use new institutional theory as explanatory framework for the consequences of structural changes, partly in relation to financial and organizational management of communications centres, and partly in relation to maintaining professional skills and quality. With perspectives from new institutional economic theory, we analyze what market orientation means for the communication centres' capacity in the relationship between purchasers and suppliers. With perspectives from sociological institutional theory, we analyze what communications centres must do to establish and preserve legitimacy to exist in relation to the municipalities. In a radical perspective, we analyze how the PS model as a management technology creates identities, roles and relationships that affect the organization's capacity for action and gives constraints related to professional skills and quality in the task performance of the communications centres.

Derived from the analysis, we establish a number of overlapping elements to a comprehensive strategy for the future of the communications centres where survival and development are consistent with the maintenance of professionalism and quality. Identifies, among other things, are:

- Centres should strengthen their authority in accepting change and contributing constructively to the reorganization of the institutions, so they function optimally under the new management conditions.
- Centres should strengthen their capacity by having a focus on productivity, efficiency, and transparency of services and pricing.
- Centres should enhance their legitimacy by incorporating new rules and standards equivalent to the requirements of the new institutional settings and be aware of the risk of decoupling from the current task by adhering to previous workflow.
- Centres should give priority to retain their specialized professional skills, since these in particular hold the key to the survival and, in the long term, the indispensability of the centres.
- Centres and municipalities should jointly cooperate on a more appropriate organizing of the communication centres' tasks. For example, such an organization could be mandatory municipal collaboration with common ownership of communications centres to cover specific geographic areas with population base and critical mass sufficient to maintain the necessary capacity and specialization.

Finally, we indicate a number of alternative, but not improbable, models for organization of the field, which we believe hold the risk of reduced professional sustainability, geographical bias, unsteady capacity flow and impaired quality.

3. Indledning

Mennesker med medfødte eller erhvervede fysisk og/eller psykisk betingede funktionsevne- nedsættelser har ret til specialundervisning for voksne, såfremt det vurderes, at deres vanske- ligheder kan begrænses eller afhjælpes ved undervisning. Desuden har borgerne med syns- mæssige og kommunikative funktionsnedsættelser ret til særlige hjælpemidler, der bevilges efter serviceloven og lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Undervisningen og afklaringen af be- hov for særlige hjælpemidler varetages af driftsenheder/institutioner med navne som *special- undervisningscenter, tale-høreinstitut, voksenspecialskole, kommunikationscenter mv.*¹

Indtil strukturreformen havde kommunikationscentrene som selvstændige amtslige institutio- ner egne rammebudgetter og traf på vegne af amterne myndighedsbeslutninger om visitation til specialundervisning og andre særlige hjælpemiddelydelser. Med strukturreformen overgik myndigheds- og finansieringsansvar for specialundervisning og de særlige hjælpemiddelydelser fra amterne til kommunerne, hvor kommunikationscentrenes opgaver indgik som et mindre delområde i en større omstrukturering af det samlede undervisnings- og sociale område.

Strukturreformens fokus på rationel drift og markedsinspireret adskillelse af bestiller og udby- der af offentlige serviceydelser har siden 2007 medført, at kommunikationscentrene mange steder i landet i større eller mindre grad er blevet konkurrenceudsat, at visitationskompetencen er hjemtaget til den kommunale driftsmyndighed, og at tilgangen af borgere til de særlige un- dervisnings- og hjælpemiddelydelser reguleres med styringsteknologier som BUM-modellen eller andre teknologier, som muliggør monitorering af udgifterne til området (fx abonnements- ordninger).

Kommunikationscentrene fik ved strukturreformen status af "kan"-institutioner, det vil sige at de som udgangspunkt var placeret i regionerne, men kunne overtages af beliggenhedskommu- nen, såfremt den ønskede det. 14 ud af landets 22 kommunikationscentre blev kommunale 1. januar 2007, hvoraf tre centre i forvejen var kommunale (jf. Bogason, 2009).

Som ledere af kommunikationscentre (i henholdsvis Hillerød og København) er vi optaget af, hvordan vi skal håndtere de forandringer af økonomisk og organisatorisk karakter, som vi over en kort periode har forholdt og omstillet os til. Fra gennem en lang årrække at have været om-

¹ I denne afhandling benyttes betegnelsen *kommunikationscenter*.

fattet af "godartet ligegyldighed" fra amter og ministeriers side er kommunikationscentrene blevet vækket af en torneroselignende søvn til en turbulent hverdag, hvor det altovervejende fokus inden for kort tid er skiftet fra at være høj faglighed og brugertilfredshed til nu næsten udelukkende at handle om økonomisk rationalitet og effektiv drift.

Politisk er de specialiserede områder også kommet i fokus. Som led i forhandlingerne med regeringen om de kommunale budgetter for 2010 offentliggjorde KLs formand, Erik Fabrin, at kommunernes udgifter til handicappede, herunder også kommunikationscentrene, er steget markant og dermed har tvunget kommunerne til at flytte penge fra normalområdet til de specialiserede områder. Dette har været temaet for en række kommunalpolitiske drøftelser i løbet af året og har blandt andet ført til dannelse af en særlig enhed i KL, som skal hjælpe kommunerne med at holde udgifterne til det specialiserede område i ro.

Vi er optaget af at forstå og kunne handle i forhold til konsekvenserne af disse forandringer, der over kort tid har rullet hen over kommunikationscentrene. Vi er selv involveret i disse forandringer og har naturligvis også holdninger til dem: nogle af forandringerne synes vi er både relevante og nødvendige, mens vi ser klare risikomomenter ved andre af forandringerne.

3.1. Kommunikationscentrenes udvikling

Lov om specialundervisning for voksne (LBK nr. 658, Lov nr. 592) er en rammelov, som sigter mod at afhjælpe eller begrænse virkningerne af deltagerens handicap og fremme deltagerens mulighed for aktiv deltagelse i samfundslivet samt forbedre deltagerens funktionelle færdigheder og personlige kvalifikationer. Målgrupperne for specialundervisning for voksne er traditionelt opdelt i personer med erhvervede specifikke vanskeligheder på tale-, høre- eller synsområdet og personer med medfødte generelt betingede kognitive og indlæringsorienterede vanskeligheder. Som lovområde hører specialundervisning for voksne under Undervisningsministeriet, men i praksis har området ofte stærkere tilknytning til de sundhedsmæssige og sociale områder.

Indtil 1980 var særlige tilbud til funktionshæmmede samlet i statens særforsoresgrene, organiseret i statslige "institutter", eksempelvis Statens Institut for Talelidende og Statens Institut for Svært Høre- og Døvblevne (begge oprettet omkring 1900), som mange af de nuværende kommunikationscentre er knopskydninger fra.

I 1980 blev særfor sorgen udlagt til amterne som led i en større opgaveflytning mellem stat, kommuner og amter. Amterne fik dermed forsynings- og finansieringsforpligtelse for specialundervisning for voksne. Der har historisk og fagligt på området altid været argumenteret for, at kommunikationscentre skal have et befolkningsmæssigt underlag af en vis størrelse for at kunne opretholde den nødvendige faglige ekspertise. Tanken var derfor, at amterne igennem deres størrelse kunne opbygge og vedligeholde den særlige ekspertise, som er nødvendig for at kunne løse de komplekse problemstillinger på området (Københavns Amt, 1989). Udlægningen til amterne bevirkede et skifte i synet på handicappede, der i højere grad blev set som medborgere, der skulle integreres i samfundet frem for isoleres fra det. I takt med, at handicappedes rettigheder til at indgå på lige fod med andre er fastslået i flere internationale konventioner, er integrationstanken gradvist blevet afløst af en inklusionstankegang om, at det "normale" samfund som noget naturligt skal kunne rumme (inkludere) mennesker med særlige behov. Med strukturreformens ikrafttræden 1. januar 2007 overgik myndigheds- og finansieringsansvaret for kommunikationscenterområdet til kommunerne. Forsyningsansvaret på en del af området (tale-høre-synsvanskeligheder) overgik til regionerne, således at kommuner og region i praksis skal samarbejde om muligheden for at visitere borgere med særlige behov til relevante ydelser. I modsætning til tidligere, hvor undervisningen finansieredes direkte via amterne, og udgiften hertil således var usynlig for kommuner og borgere, er ydelserne efter strukturreformen principielt finansieret via takster for hver enkelt opgave, som kommunen i hver enkelt sag skal bevilge. Der er således tale om, at kommunikationscenterområdet efter strukturreformen finansieringsmæssigt og strukturelt er blevet underlagt betydelige elementer af markedsorientering, hvilket i høj grad har flyttet fokus på området fra det faglige og indholdsmæssige til det økonomiske. I udarbejdelsen af strukturreformen indgik kommunikationscentre som et mindre delområde i den større omstrukturering af det samlede undervisningsområde. De tidligere organiseringsprioritering af befolkningsunderlag af en vis størrelse og økonomisk stabilt driftsgrundlag for at kunne sikre fagligt relevante tilbud i forhold til brugergrupperne blev i denne forbindelse ikke tillagt vægt, idet området gik fra at have driftsherrer svarende til antallet af amter plus Københavns og Frederiksberg Kommune (15) til 98 (svarende til antallet af kommuner efter strukturreformen). Sammenfattende kan fremhæves, at området dermed har

været placeret under tre-fire forskellige administrative led samt indgået i tre forskellige organisationsstrukturer inden for en periode på ca. 30 år.

3.2. Strukturreformen og kommunikationscentre

Den 24. juni 2004 indgik regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) aftale med Dansk Folkeparti om en strukturreform (Folketinget, 2004), hvor aftaleparterne angiver følgende mål med reformen: *”Der er behov for en reform af rammerne for varetagelsen af de offentlige opgaver og den offentlige service, som kan fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor og fremtidssikre den decentrale offentlige sektor ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne”.*

I aftalen om strukturreformen (Folketinget, 2004) fastsættes desuden de overordnede rammer for en ny organisering af den offentlige sektor:

- Staten fastlægger de overordnede rammer.
- Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor.
- Amterne nedlægges, og der etableres fem folkevalgte regioner. De fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet, bliver dynamo for den regionale udvikling og får ansvaret for at løse større driftsopgaver for kommunerne. De nye regioner får i modsætning til stat og kommuner ikke adgang til at udskrive skatter.

I lovmaterialet angående strukturreformen veksler italesættelsen af reformen mellem på den ene side en nøgtern redegørelse for en værdi- og ressourceneutral omorganisering af den offentlige sektor i form af flytning af opgaver og ressourcer og på den anden side en mere værdiladet redegørelse for mål og visioner med organisationsændringen. Eksempelvis angives i fremsættelsestalen til Lovforslag 67 LF 67 (2005), at reformen indebærer en flytning, og ikke en ændring, af de enkelte opgaver, og at reformen derfor gennemføres udgiftsneutralt, således at der hverken er tale om at tilføje eller fratage opgaver ressourcer som led i reformen. Reformen italesættes her som en organisationsændring, der alene vedrører struktur og hverken aktører, opgaver eller teknologi. Heroverfor står eksempelvis fremsættelsestalen til lovforslag LF 74

(2004), hvor det angives, at der med samlingen i fem regioner skabes grundlag for at samle flere behandlinger, udnytte fordelene ved specialisering bedre og sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne, og at reformen på sundhedsområdet dermed skaber et forbedret grundlag for at sikre sammenhængende patientforløb på tværs af administrative grænser samt let og lige adgang til forebyggelse, undersøgelse, behandling og pleje på et højt fagligt niveau, samtidig med at der sker en styrkelse af borgernes frie valgmuligheder. Her italesættes reformen således som en helhedsorienteret organisationsændring, der omfatter både struktur, opgaver, aktører og teknologi. Der tales således i oplæggene til strukturreformen på den ene side om en strukturel, udgiftsneutral organisationsændring uden konsekvenser for opgaver eller aktører og på den anden side om effektiv resourceudnyttelse og samling af opgaver.

I krydsfeltet mellem strukturreformens intention om administrative forenklinger og det meget konkrete fokus på de økonomiske aspekter ved opgaveløsningen opstår spørgsmålet om, hvilke konsekvenser strukturreformen har for organiseringen af kommunikationscenterområdet og som følge heraf også for ledelsen af kommunikationscentrene. Det er disse forandringer, og de konsekvenser, som de har haft for kommunikationscenterområdet, som driver vores nysgerrighed i denne afhandling, hvor vi især vil søge at opbygge og formidle viden om betydningen af strukturreformen for de økonomiske og organisatoriske ledelsesmæssige opgaver på kommunikationscentrene. Kommunikationscentrene står over for betydelige udfordringer nu og i de kommende år: de skal finde sig til rette – og gøre sig synlige og uundværlige – i et markant forandret institutionelt landskab, hvor der er flere om buddet end før, og de skal medvirke til, at kravene om faglighed og kvalitet i opgaveløsningen fortsat står centralt i de ansvarlige myndigheders bevidsthed.

4. Problemfelt

Dette kapitel danner overgang fra indledningens brede og generelle præsentation af kommunikationscentrene og de aktuelle forandringer, som området er præget af, til de afgrænsede dele af det samlede emnefelt, som vi ønsker at gøre til genstand for analyse, diskussion og konklusion i denne afhandling.

Kommunikationscenterområdet, lille og relativt ukendt hos den almindelige borger som det er, indtil man på grund af sygdom eller anden funktionsnedsættelse pludselig får behov for det, har kontaktflader til de fleste offentlige sektorer og serviceområder. Området er politologisk interessant, fordi det lovgivningsmæssigt udføres i en undervisningskontekst, mens det udover undervisningslovgivningen reelt bevilges inden for rammerne af beskæftigelseslovgivningen, sundhedslovgivningen og sociallovgivningen med de særlige mål, normer og forståelser, der er knyttet til disse forskellige lovgivninger. Ud fra økonomiske perspektiver kan det problematiseres, om området kan vedblive med at være et rent offentligt finansieret serviceområde efter samme model som hidtil, eller om ressourcerne på området kan udnyttes mere rationelt og effektivt, fx ved at skele til samme opgaveløsning i lande, vi normalt sammenligner os med. Ligeledes kan det med afsæt i organisationsteorien drøftes, om den fagprofessionelle organisation, som fortsat kendetegner området, kan opretholdes i et samlet rehabiliteringsscenarie. Strukturreformen er blandt andet udtryk for et ønske om en administrativ forenkling i forhold til de specialiserede ydelser, som kommunikationscentrene tilbyder. Reformen indebærer både forandringer af driftsherforhold og flytning af beslutningskompetencen om visitation til kommunerne, hvilket betyder, at den ret til at træffe visitationsafgørelser, som amterne tidligere reelt havde uddelegeret til det fagprofessionelle niveau (kommunikationscentrene), nu er flyttet til kommunalt forvaltningsniveau, hvilket giver kommunerne mulighed for at få indflydelse på serviceniveauet for de specialiserede ydelser, men som også indebærer en ændret magtrelation mellem kommuner og kommunikationscentre.

En anden vigtig intention med strukturreformen har været at etablere en mere effektiv økonomisk koordination ved at modernisere styringsprincipperne, hvilket indebærer:

- Klarere adskillelse mellem bestiller og udfører, herunder adskillelse af den visiterende og udførende funktion

- Mere fokus på kapacitetsstyring
- Større vægt på økonomiske incitamenter og konkurrence
- Tydeligere specificering af opgavernes indhold i forhold til kvalitet, omfang og omkostninger

De ovenfor nævnte nye styringsprincipper medfører, at kommunerne frit kan vælge mellem forskellige leverandører, herunder også private udbydere, til løsning af de nye opgaver, som kommunerne har fået ved strukturreformen. For at komme i betragtning som aktør er det derfor vigtigt, at kommunikationscentre fremstår som legitime leverandører over for kommunerne.

For at efterleve intentionerne i strukturreformen har de nye kommunale driftsherrer i vidt omfang indført forskellige former for styringsteknologier til at sikre den ønskede effektivitet og driftssikkerhed. Bestiller-Udfører-Modellen (BUM) som styringsteknologi sikrer adskillelse mellem bestiller og udfører, giver mulighed for samlet overordnet politisk og økonomisk styring af et område og skaber overensstemmelse mellem bestillerens specificering af en given opgave og den konkrete udførelse af opgaven. Denne model er derfor blevet valgt til at regulere samspillet mellem de involverede aktører på kommunikationscenterområdet.

4.1. Genstand

Som netop beskrevet rummer kommunikationscenterområdet mange delelementer, som kunne være interessante at tematisere i en MPA-masterafhandling. Vi har imidlertid ikke mulighed for at fordybe os i alle de nævnte områder, hvor spændende og relevant det ellers måtte være. En større videnskabeligt anlagt afhandling som denne må nødvendigvis indebære en række valg og fravalg for at kunne præstere den relevante dybde i sagsfremstilling og analyse.

Det som driver vores nysgerrighed er *de ledelsesmæssige konsekvenser af de forandringer*, der som følge af strukturreformen sætter deres præg på kommunikationscentrenes daglige drift og udviklingsmuligheder. Vi mærker i vores egen hverdag som ledere på kommunikationscentre, at kravene til os er anderledes end før strukturreformen. Vi forventes, til forskel fra før strukturreformen, at lægge store dele af de ledelsesmæssige ressourcer på styring samt på opbygning og vedligeholdelse af organisationens eksterne relationer.

De netop nævnte nøgleord – *forandring og ledelse* – bliver således de primære genstande for denne afhandling. Dermed ikke sagt, at vi ikke også kommer ind på nogle af de ovennævnte problemstillinger, for naturligvis gør vi dét i det omfang, som er relevant. Men vores primære fokus vil ligge på de *ledelsesmæssige konsekvenser af forandringerne* på kommunikationscentrene.

4.2. Erkendelsesinteresse

Vi ønsker med denne afhandling at redegøre dels for årsager og mekanismer i forbindelse med forandringerne på kommunikationscentrene og de ledelsesmæssige konsekvenser heraf, og dels at afdække, hvordan det nye ledelsesfokus kan bruges i et fremadrettet perspektiv.

I forhold til Blooms taksonomi for indlæringsmål (Bloom, 1974; Rienecker, 2005) vil afhandlingen således repræsentere flere niveauer på taksonomi-stigen. De indledende dele af afhandlingen vil afspejle taksonomiens nederste trin med *gengivelse og parafrasering* af viden, ledende frem til en *forståelse* af afhandlingens problemfelt, som efterfølgende gøres til genstand for *analyse* med det teoriapparat, som bringes i anvendelse i afhandlingen. Tyngden i afhandlingen vil ligge på taksonomiens øvre trin med fokus på *fortolkning/syntese, vurdering og handlingsanvisning* i forhold til afhandlingens empiriske grundlag og de udførte analyser.

4.3. Problemformulering

Ovenstående leder frem til følgende overordnede problemformulering for afhandlingen:

- **Hvordan kan lederne af kommunikationscentrene sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder (strategisk output), og samtidig fastholde faglighed og kvalitet (policy outcome)?**

For at operationalisere problemformuleringen deler vi den op i nogle afgrænsede under-spørgsmål:

- 1. Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?**
- 2. Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?**
- 3. Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?**
- 4. Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?**

4.4. Kritisk refleksion over iagttagelsespunkt

De foreløbige afsnit i afhandlingen har beskrevet og lagt op til, hvad der er opgavens *problemfelt* og *genstand* (altså *hvad* vi kigger på i afhandlingen). Og i det foregående afsnit har vi stillet skarpt på det fokus, som i afhandlingen vil blive lagt på forandringer og ledelse på kommunikationscentrene.

Inden teorigennemgang og analyser vil vi eksplicitere, hvad der er vores iagttagelsespunkt, altså *den position, som vi kigger fra*, mens vi iagttager og beskriver problemfelt og genstand. Vi har nævnt, at vi begge er ledere på kommunikationscentre i Region Hovedstaden. Dette har nogle implikationer for vores tilgang til arbejdet med afhandlingen:

- Som ledere af kommunikationscentre har vi et betydeligt element af egeninteresse i, hvad fremtiden måtte bringe af yderligere forandringer for centrene. Forandringerne har allerede haft meget stor betydning for os, fagligt såvel som ledelses- og personalemæssigt, og læseren af denne afhandling kan derfor principielt godt tillade sig at have en kritisk holdning til forfatternes objektivitet.
- Vi vurderer imidlertid, at den kendsgerning, at afhandlingens to forfattere, som til daglig er ledere af kommunikationscentre med forskellige driftsbetingelser i samme region og dermed principielt i konkurrence med hinanden, vil bidrage til at skabe bredde og dybde i afhandlingens grundlag.

- Vi vurderer desuden, at vi sikrer afhandlingen den nødvendige objektivitet ved at basere vores analyser på data fra aktuelle empiriske undersøgelser foretaget af blandt andet Anvendt Kommunal Forskning (AKF, 2007;2008; 2009) og ved at anvende flere teoridannelser med tilhørende perspektiver inden for samfundsvidenskaben.

4.5. Afgrænsning

Den valgte problemformulering indebærer, at der i afhandlingen sættes fokus på forandringer i rammebetingelser og de konsekvenser, som dette får for den strategiske ledelsesopgave på kommunikationscentrene.

Vi vil i afhandlingen dermed primært interessere os for de strategiske konsekvenser af de strukturelle forandringer af kommunikationscenterområdet på institutionsniveau og ikke adressere forhold som ledelsens handlerum, ledelsesroller eller ledelse af de forandringer og mikroprocesser, som kan iagttages i relationen mellem ledelse og medarbejdere. Ligeledes vil fokus i afhandlingen primært være på de institutionelle forandringer, der kan iagttages i Region Hovedstaden, hvor det økonomiske styringspres er stærkest udtalt.

De mere medarbejderrelaterede aspekter i relation til forandringsprocesserne kunne eksempelvis have været belyst med Weicks teorier (1995) om Sensemaking og Mindfulness eller visionsledelse (jf. Collins og Porras, 1991). Men af prioriteringsmæssige årsager er denne tilgang fravalgt. Ligeledes adresserer afhandlingen ikke de krisemæssige aspekter, som helt naturligt vil fylde meget i organisationer, der udsættes for store forandringer, og som i et vist omfang truer både institution, ledelse og medarbejdere på identitet og eksistens.

5. Teoretiske perspektiver og metode

I dette kapitel redegør vi for afhandlingens videnskabsteoretiske position, begrundet vores valg af teoretiske perspektiver og forklarer, hvordan vi metodisk vil opbygge afhandlingens analytiske bevægelse, så problemformulering med underspørgsmål besvares.

5.1 Videnskabsteoretisk position

Den videnskabsteoretiske position vedrører vores forhold til verden. Vi vil i dette afsnit gøre rede for opgavens videnskabsteoretiske ståsted og beskrive de konsekvenser, dette har for vores metodiske overvejelser og valg. I hverdagen gør vi os sjældent sådanne overvejelser, men inden for videnskaben skal de videnskabsteoretiske overvejelser beskrives, idet de er fundamentet for videnskabelig selvrefleksion og gennemsigtighed. I videnskaben såvel som i vores almindelige hverdagspraksis gælder, at vi altid ser verden i en bestemt optik, der får os til at se noget frem for noget andet. Vi vil i dette afsnit søge at tydeliggøre, hvordan vi erkender den del af verden, som vi beskæftiger os med i afhandlingen, hvilken betydning denne måde at erkende på har for den virkelighed, der fremstår *for os*, og hvad vi kan bruge vores analytiske resultater til. Vi har, som ovenstående antyder, valgt et konstruktivistisk afsæt for vores opgave.

5.2. Analysestrategi

Ontologisk arbejder vi ud fra en forståelse af, at viden om virkeligheden formes af vores forståelse og bliver til (*emmergerer*) gennem konstruktion. Denne tilgang synes vi er hensigtsmæssig, fordi samfundet er under konstant udvikling, hvilket også betyder, at teorier til at beskrive denne virkelighed fornyes og er med til at konstituere virkeligheden.

Epistemologisk er vores afsæt, at virkeligheden erkendes gennem vores konstruktion af de perspektiver, vi vælger at anlægge. En sådan optik indebærer, at vi erkendelsesteoretisk står i en position, hvor vi mener at kunne erkende den virkelighed, der træder frem for os, men ikke virkeligheden i sin essens, som den ville være forstået ud fra realismen. Ved at studere og analysere den samfundsmæssige verden skabes analyseobjekterne på baggrund af den teoriramme og (for)forståelse, som vi lægger ned over genstandsfeltet. Empirien er med andre ord teoriafhængig, og erkendelsen konstituerer verden, således at den ubestemmelige eksistens (gen-

standen for iagttagelse) først får en bestemt form, når den konstrueres i og igennem vores teoretiske eller praktiske italesættelse.

Vi har således valgt at tage afsæt i en konstruktivistisk inspireret tilgang. At vi vælger denne optik hænger sammen med vores problemstilling, hvor vores ærinde dels er at undersøge, forstå og udlede de strategiske konsekvenser af de institutionelle forandringer og dels at undersøge, hvorledes den faglige kvalitet i ydelserne bedst fastholdes inden for rammerne af forandringerne.

Fokus er på den virkelighed, der emergerer *for os*. Andre kunne iagttage det samme problemfelt med andre metoder og nå til andre resultater, idet netop *vores* erkendelse er påvirket af den virkelighed, vi iagttager og handler i som ledere af kommunikationscentre, hvilket naturligvis også er med til at konstituere vores perspektiv.

Udgangspunktet for enhver konstruktivistisk analysestrategi er, at verden ikke beder om at blive iagttaget på en bestemt måde, hvilket medfører, at konstruktivismen ikke udelukker bestemte metoder fra anvendelse. Analysen retter et bestemt blik, formuleret i begreber og teorier, på et specifikt udsnit af den sociale virkelighed. Analysestrategien er den reflekterende aktivitet, som konditionerer en iagttagelse i forhold til begreber eller teorier.

Overordnet betragtet er opgaven for den konstruktivistiske analysestrategi at afdække og kortlægge den mening, som løbende produceres og dermed udgør den sociale virkelighed. I vores analyser skal vi derfor til enhver tid medtænke vores egen rolle som ledere af kommunikationscentre, idet vores forforståelse nødvendigvis må påvirke konstruktionen af både iagttagelsesfelt og perspektivet (den dobbelte kontingens) og således også være opmærksomme på, hvad valg og fravalg (af fx teori, perspektiv og empiri) i forhold den samlede analysestrategi indebærer for analysen.

5.2.1. Konstruktivisme

Viden om samfundet kan ikke blot ses som en afspejling af en uafhængig virkelighed: Denne viden er selv med til at konstituere den samfundsmæssige virkelighed. Konstruktivisme skelner mellem vores dagligdags viden og vores videnskabelige viden om virkeligheden. Det forpligter den videnskabelige viden på at kunne dokumentere sig selv som kvalitativt forskellig fra den

dagligdags viden i relation til begreber som sandhed, rigtighed og gyldighed. Der kan ikke gives et endegyldigt billede af mennesket eller samfundet, som *de er i sig selv*, og som *de udvikler sig* i en historisk proces uden slutpunkt, hvilket er et af de væsentlige punkter i konstruktivismen (Esmark, 2005).

Konstruktivismen adskiller sig fundamentalt fra realismens forståelse af, at der eksisterer en virkelighed, som er uafhængig af erkendelsen, ved at indtage en position som hævder, at *vores erkendelse af virkeligheden* er en konstruktion. I den konstruktivistiske forståelse er det essentielt at skelne mellem *viden* om virkeligheden og *selve* virkeligheden samt mellem en *fysisk* virkelighed, som er genstand for naturvidenskaberne, og en *social* virkelighed, som er genstand for samfunds- og humanvidenskaberne.

Konstruktivismens udgangspunkt er, at de klassiske diskussioner om ontologi og epistemologi er fanget i en dualisme mellem objektivitet og subjektivitet og i en polemik om, hvorvidt *virkeligheden og viden* er objektive eller subjektive størrelser. Konstruktivismen søger at overskride denne dualisme ved at pege på eksistensen af et tredje domæne: *den sociale virkelighed*. Konstruktionen foregår på samfundsniveau forstået som begrebs- og tankestrukturer (Collin, 2004). På dette niveau opstår regler eller konventioner for social interaktion, som de udtrykkes gennem viden, kultur, roller, traditioner, ritualer, praksis og sprog. Sociale konventioner er dermed grundlaget for den sociale virkelighed, hvilket betyder, at den sociale virkelighed, som fremstilles i afhandlingen, er *kontingent* eller sagt med andre ord: den konstruerede virkelighed afhænger af både iagttageren, iagttagelsesapparatet og den sociale virkelighed, som iagttagelsen konstrueres i.

5.2.2. Konditionering af genstandsfelt og begrundelse for teorivalg

Det konstruktivistiske udgangspunkt for afhandlingen indebærer, at vi i særlig grad ønsker at sætte fokus på konsekvenserne af forandringerne, dvs. 1) konsekvenserne af forandringerne, som de beskrives af medarbejdere og lederne i det empiriske materiale, og 2) konsekvenserne af forandringerne, som vi kan fremanalysere dem med udgangspunkt i den nyinstitutionelle forståelsesramme, som afhandlingen bygger på.

Vi har de seneste ca. 25 år befundet os i en tidsalder med mange forandringer og reformer inden for offentlig organisering og ledelse. De forskellige forandringsinitiativer samles ofte under

fællesbetegnelsen *New Public Management* (NPM). NPM handler overordnet om, at den offentlige sektor i de seneste 2-3 årtier har udviklet større fokus på markedsstyring og moderne ledelsesformer med afsæt i inspiration fra den private sektor. Dels er NPM ikke en statisk størrelse, som lader sig entydigt beskrive, og dels kan der argumenteres for, at NPM i disse år er på vej til at blive afløst af nye former for "tænkning" af offentlige serviceydelser (fx metagovernance og network management). Med disse forbehold fastholder vi et teoretisk afsæt om, at de forandringer, som aktuelt præger kommunikationscentrene, i al væsentlighed afspejler reform- og forandringstemaer, som har rod i NPM-bevægelsen (beskrives nærmere i afsnit 6.1.).

Med ovenstående udgangspunkt er det derfor relevant at tage afsæt i teorier, der kan belyse og forklare effekten af strukturelle forandringer for det *strategiske output* (ledelsen af kommunikationscentrene) og *policy outcome* (sikring af kvalitet og faglighed). Vi vurderer, at nyinstitutionel teori, som blandt andet beskæftiger sig med strukturelle forhold i "institutioner" og organisationer, er velegnet som overordnet teoretisk ramme for afhandlingen. Kommunikationscentrene er aktuelt i gang med at omstille sig til nye strukturer, markedsorientering og nye styringsteknologier, fordi deres legitimitet er koblet til beslutninger herom. Nyinstitutionel teori rummer analytiske redskaber både på struktur- og aktørniveau og har forklaringskraft i forhold til konsekvenserne af de forandringer i det institutionelle set-up, som karakteriserer kommunikationscentrene efter strukturreformen.

Der findes adskillige traditioner inden for institutionsanalysen: Rational Choice institutionalisme (økonomisk institutionalisme), organisatorisk/sociologisk institutionalisme og historisk institutionalisme, som alle har dannet skoler inden for institutionalismen. Siden slutningen af 1990'erne har der været en fusionsbølge i gang for at udforske, hvordan de tre paradigmer forbinder sig med hinanden (Campbell, 2004). Vi trækker på begreber og analytiske perspektiver fra alle tre traditioner til besvarelsen af problemformuleringens spørgsmål om kommunikationscentrenes overlevelse og udviklingsmuligheder (strategisk output), konsekvenser for faglighed og kvalitet (policy outcome), dels i forhold til de ledelsesmæssige konsekvenser af de økonomiske og organisatoriske forandringer og dels i forhold til BUM-modellens konstituerende effekter for kommunikationscentrene som fagprofessionelle organisationer.

5.3. Metode

Vi redegør i dette afsnit for progressionen fra problemformulering til konklusion og perspektivering i afhandlingen samt for den metodiske tilgang for afhandlingens analysestrategi.

Strukturreformen ændrer grundlæggende på kommunikationscentrenes styringsbetingelser: 1) ved at flytte myndighedsansvaret til kommunerne (magt/autoritet), 2) ved at ændre de økonomiske styringsbetingelser (kapacitet), og 3) ved at ændre vilkårene for centrenes organisering (legitimitet).

For at sikre det analytiske helhedsbillede anvender vi perspektiver fra tre forskellige nyinstitutionelle teorier som grundlag for vores iagttagelse af genstandsfeltet og til fortolkning af de mønstre i de nye styringsbetingelser på kommunikationscentrene, som analyserne vil vise os.

Med perspektiver fra den historisk institutionelle teori analyserer vi forandringerne i relationerne mellem kommuner og kommunikationscentre i en aktørdimension og anlægger dels et stiafhængighedsperspektiv og dels et magtperspektiv på disse forandringer. Ved at anvende stiafhængighedsperspektivet analyserer vi, om forandringerne i rammebetingelser og relationer mellem kommunerne og kommunikationscentrene følger bestemte strukturelle spor, som er konstituerende for kommunikationscentrenes fremtidige muligheder for at kunne tilrettelægge en strategi, der sikrer organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder. Og for at afdække kommunikationscentrenes strategiske muligheder for at skaffe sig indflydelse under de nye styringsbetingelser gennemfører vi en magtanalyse, hvor vi undersøger empirien for forskellige magtformer.

Ved at anvende perspektiver fra nyinstitutionel økonomisk teori inddrager vi en aktør- og indholdsdimension for forandringerne og analyserer, hvad markedsorienteringen betyder for kommunikationscentrenes kapacitet (evne til effektiv økonomisk koordination), dels i relationen mellem køber (kommunerne) og sælger (centrene), dels internt på centrene i forhold til produktivitet og effektivitet, og dels i relationerne mellem centrene, som nu er i konkurrence med hinanden. Perspektiverne er valgt, fordi de skaber den nødvendige forståelse for markedsorienteringens konsekvenser, og dermed indgår som vigtige komponenter i strategien for centrenes tilpasning til forholdene.

Med perspektiver fra sociologisk institutionel teori analyserer vi i en struktur- og procesdimension, hvad kommunikationscentrene skal gøre for at skabe legitimitet til understøttelse af centrenes eksistensberettigelse i samarbejdet med kommunerne. Perspektiverne er valgt, fordi kommunikationscentrene er afhængige af omverdenen og de sociale mekanismer i samfundet, som giver dem legitimitet og dermed sikrer deres overlevelse.

For kommunikationscentrene er en af de centrale konsekvenser af strukturreformen, at BUM-modellen introduceres som styringsteknologi for transaktioner af specialundervisnings- og hjælpemiddeldelser mellem bestiller (kommunerne) og udfører (kommunikationscentrene). I et radikalt perspektiv iagttager vi, hvordan styringsteknologien manifesterer sig i organisationen ved at skabe identiteter, roller og relationer, som påvirker organisationens handlemuligheder og giver begrænsninger. Vi analyserer derfor BUM-modellen selvstændigt i en radikal analyse med henblik på at afdække modellens konsekvenser for faglighed og kvalitet i kommunikationscentrenes opgavevaretagelse.

Genstanden for afhandlingen – *konsekvenser af forandringer for ledelsen af kommunikationscentrene* – relateret til kommunikationscentrenes virkelighed og udfordringer i forbindelse med strukturreformen indfanger vi ved at stille følgende spørgsmål i den overordnede del af problemformuleringen:

Hvordan kan lederne af kommunikationscentrene sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder (strategisk output), og samtidig fastholde faglighed og kvalitet (policy outcome)?

For at kunne besvare den første del af problemformuleringen (overlevelse og udvikling) anvender vi perspektiver inden for henholdsvis historisk, økonomisk, og sociologisk institutionalisme, som tilsammen skal belyse, hvordan forandringerne i det institutionelle set-up påvirker kommunikationscentrenes styringsbetingelser i forhold til autoritet, kapacitet og legitimitet (Jensen, 2003, s. 43):

- Autoritet (magtforhold og institutionel udvikling)
- Kapacitet (effektive mekanismer til økonomisk koordination)
- Legitimitet (kognitive norm- eller værdisystemer, der afgør, om noget giver mening og er ønskværdigt, rigtigt eller passende)

Operationaliseringen af problemformuleringens første del sker ved at stille tre spørgsmål, som danner baggrund for analyserne:

Analyse 1: Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?

For at kunne besvare spørgsmålet undersøger vi ved hjælp af perspektiver fra nyinstitutionel historisk teori forandringer i ledernes magt og indflydelse på egen organisation ved flytning af institutionen fra amtsligt til kommunalt /regionalt regi:

- Stiafhængighed og forandringsprocesser
- Magt

Analyse 2: Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?

For at kunne besvare spørgsmålet undersøger vi ved hjælp af perspektiver fra nyinstitutionel økonomisk teori, hvad markedsorienteringen betyder for den økonomiske ledelse af centrene:

- Principal-agent-teori
- Markedsteori (quasi-marked)
- Transaktionsomkostningsteori

Analyse 3: Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?

For at kunne besvare spørgsmålet undersøger vi ved hjælp af perspektiver fra nyinstitutionel sociologisk teori konsekvenserne af forandringerne for den organisatoriske ledelse af centrene:

- Normer, regler, kognition
- Typedannelse, vaner og rutiner
- Institutionel isomorfi

For at kunne besvare anden del af problemformuleringen, som vedrører mulighederne for fastholdelse af faglighed og kvalitet, gennemfører vi en andenordensanalyse (som bygger på konklusioner af de tre foregående analyser) af BUM-modellens konstituerende effekter for kommunikationscentre som fagprofessionelle organisationer. Med afsæt i en instrumentel og institutionel analyse af BUM-modellen analyserer vi i et radikalt perspektiv, hvordan BUM-modellen træder frem i organisationen og får konstituerende kraft ved at normalisere og autorisere til nye roller og procedurer. Det instrumentelle perspektiv er et klassisk, rationelt perspektiv, hvor problem (styring) søger løsning (BUM). I det institutionelle perspektiv ses valget af BUM-model-

len i en institutionel kontekst, hvor bestemte styrings- og ledelsesværktøjer bliver legitime løsninger på legitime problemer i en situation, hvor løsning søger problem. Med det radikale perspektiv iagttages, hvordan styringsteknologien manifesterer sig i organisationen:

Analyse 4: Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?

For at kunne besvare spørgsmålet undersøger vi BUM-modellens konsekvenser for kommunikationscentrene ud fra tre perspektiver ved hjælp af en tilpasset analyseramme (baseret på Christian Tangkjærs artikel "De mange ledelsesværktøjer", 2005):

- Instrumentelt perspektiv
- Institutionelt perspektiv
- Radikalt perspektiv

Mulighederne for at påvirke de institutionelle rammer afhænger dels af ledernes evne til at "læse spillet" og handle strategisk, dels af andre aktørers incitamenter til forandring og dels af de stier og spor i feltet, som betinger udviklingsmulighederne. Analyserne skal derfor danne baggrund for vores formulering af en strategi for problemformuleringens to elementer: dels *strategisk output* i relation til centrenes overlevelse og udviklingsmuligheder og dels *policy outcome* i relation til fastholdelse af faglighed og kvalitet.

5.4. Empiri

Afhandlingens empiri består af andres undersøgelser og fortolkninger af strukturreformens konsekvenser, dels generelt og dels specifikt på kommunikationscentrene eller i organisationer, der er sammenlignelige med om kommunikationscentrene.

De forandringer, som kommunikationscentre og andre små specialiserede organisationer har oplevet i forbindelse med strukturreformen er stadig af relativt ny dato. Der er derfor kun en begrænset mængde empirisk materiale til rådighed, hvoraf en del har karakter af midlertidigt

arbejde, som forventes udbygget i de kommende år i takt med, at der kan indhentes yderligere erfaring og information fra området.

Som empiri for afhandlingen har vi udvalgt tre working papers udarbejdet af Anvendt Kommunal Forskning (AKF), som beskriver udviklingen på handicapområdet efter strukturreformen på baggrund af en række interview med ledere, medarbejdere og brugere fra kommunikationscentre og specialskoler samt medarbejdere fra specialiserede dag og døgnmiljøer. Vi har desuden inddraget konsulentrapporter fra Huset Mandag Morgen og Bogason Consulting, hvis indhold er målrettet kommunikationscentrene.

6. Teori

I dette kapitel præsenterer og redegør vi for afhandlingens teoretiske grundlag og perspektiver. De aktuelle forandringer på kommunikationscentrene afspejler i al væsentlighed de reform- og forandringstemaer, som har rod i den New Public Management-bevægelse, der har været karakteristisk for de seneste årtiers udvikling af den offentlige sektor i store dele af den vestlige verden. Vi indleder derfor dette kapitel med en præsentation af hovedtrækkene i NPM og gennemgår derefter perspektiver inden for historisk institutionalisme, nyinstitutionel økonomisk teori og sociologisk institutionalisme, idet disse tre teorier har hver deres udsigelseskraft i forhold til vores opgave og indbyrdes kompletterer hinanden.

6.1. *New Public Management*

I mange år har den foretrukne struktur for den offentlige sektor været inspireret af Max Webers bureaukratimodel, som indebærer et entydigt hierarki med over- og underordningsforhold, som skal sikre en effektiv forvaltning. Men i de seneste årtier er der opstået et pres, der har sat spørgsmål ved modellens gyldighed (Suleiman, 2003). Modbølgen, der sætter spørgsmålstegn ved den bureaukratiske model, startede i 1980'erne og var inspireret af det private erhvervsliv. Kritikerne mente ikke, at det Weberske bureaukrati var gearet til at klare udfordringerne med blandt andet øget kompleksitet, som fordrer en fleksibel organisation, der hurtigt kan tilpasse sig (Suleiman, 2003). Der var desuden en stigende kritik af det offentliges resourceforbrug, hvor Niskanen allerede i 1971 fremfører en teori om den budgetmaksimerende bureaukrat og søger at vise, at de offentlige ansatte er egennyttmaksimerende individer, hvis præferencer blandt andet er at skaffe sig større bevillinger på bekostning af skatteborgernes reelle ønsker. Inspirationen kommer fra nyere økonomisk teori om organisation og beslutning, som overfører antagelsen om aktørers nyttemaksimering til studiet af politik og forvaltning, hvilket betyder, at systemerne skal indrettes på en måde, der får aktørernes sande præferencer frem i lyset (Christensen, 1994; Greve, 2002). Reformbølgen, der startede i 1980'erne er kendt under betegnelsen New Public Management.

New Public Management bygger ikke på et samlet teoretisk grundlag, men betegnes som en ramme om forskellige forvaltningspolitiske reformer og er en fællesbetegnelse for mange af de

ændringer og reformer, der er gennemført i den offentlige sektor. Christopher Hood beskriver de nye tendenser i den offentlige sektor i en artikel i 1991, og kalder dem New Public Management (Hood, 1991). Hood beskriver to strømninger i den offentlige sektor: Den første er tendensen til institutionelle reformer som udlicitering, oprettelsen af statslige aktieselskaber, opsplitning af den offentlige sektor i mindre resultatenheder samt privatisering og markedsgørelse. Den anden strømning er administrative reformer, der er karakteriseret ved decentralisering af ledelsesansvar, målstyring, output og resultatfokus. Reformerne bygger på en liberalistisk orienteret tænkning, hvor idealet er en markedsstyret offentlig sektor. Kort beskrevet betyder NPM et øget fokus i den offentlige sektor på markedsstyring og moderne ledelse med inspiration fra den private sektor. Ifølge Hood kendetegnes indholdet i NPM af følgende syv forhold:

- Synlig, professionel ledelse
- Eksplicite mål for performance
- Fokus på output
- Disaggregering af den offentlige organisation med henblik på at skabe selvstændige resultatenheder
- Konkurrence og markedsorientering
- Brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold
- Effektiv ressourceudnyttelse

Klausen og Ståhlberg (1998) beskriver en række karakteristika ved NPM, som alle i større eller mindre omfang er implementeret i den offentlige sektor som resultater af de sidste mange års reformer. Der er gennemført markedsdannede vilkår for mange offentlige institutioner gennem privatisering/udlicitering samt introduktion af køb/salgrelationer inden for og imellem institutionerne. På udbudssiden er der sket en markedsdannelse ved privatisering, udlicitering, implementering af BUM-model mv. og på efterspørgselssiden ved etablering af muligheder for valgfrihed for borgerne, brugertilfredshedsundersøgelser, evaluering mv. Der er etableret frit forbrugsvalg inden for flere sektorer, fx på ældreområdet, som dels har skabt konkurrence indbyrdes mellem offentlige udbydere og dels mellem offentlige og private udbydere. Markedsgørelsen har flyttet den politiske og demokratiske kontrol til markedskontrol i stedet for at lade

udbud og efterspørgsel regulere produktionen af ydelser. Dette har betydet implementering af low-trust principal-agent-relationer mellem bestillere og udbydere af offentlige ydelser. Der er skabt øget fokus på output, hvor budgetter og regnskaber baseres på output (hvad får vi ud af pengene) målt ved hjælp af kvantitative indikatorer. Den offentlige sektor benytter sig i stigende grad af økonomiske incitamenter som fx ny løn som middel til at motivere medarbejdere til at støtte organisationens overordnede strategi og målsætning. De offentlige ledere skal være professionelle ledere med evne til at analysere og agere strategisk i stedet for administrative og fagprofessionelle ledere, som gøres ansvarlige for opfyldelse af organisationens overordnede mål.

6.1.1. NPM og strukturreformen

Strukturreformen afspejler, at NPM fortsat leverer ideer og tankegods til reformerne. Et væsentligt udgangspunkt for strukturreformen var at sikre kvalitet og faglig bæredygtighed i opgaveløsningerne, men det blev dog samtidig understreget i betænkningen om strukturreformen, at de politisk bærende normer *for styring* var blevet ændret over en årrække med konsekvenser for den ønskede praksis. Det fremgår således, at man ønsker en klarere adskillelse mellem bestiller og udfører, herunder adskillelse af den visiterende og udførende funktion og anvendelse af udbud, mere fokus på kapacitetsstyring og større vægt på økonomiske incitamenter (takststyring fulgt op af øget dispositionsfrihed for institutionerne). Kontraktuelle relationer mellem forvaltning og institutioner skal øges, og opgaveindholdet skal specificeres i forhold til kvalitet, omfang og omkostninger. Der sættes fokus på kvalitetsmåling og opfølgning, og endelig skal resultatafhængig lønpolitik prioriteres. Disse elementer kan ses som fortsat udvikling af de mange reformer og styringstiltag som har præget det offentlige igennem de seneste 30 år.

6.2. Nyinstitutionel teori

Begrebet nyinstitutionel teori omfatter som tidligere beskrevet økonomisk, sociologisk og historisk institutionalisme. Institutioner kan defineres som grundlaget for vores samfundsliv og består af formelle og uformelle regler samt betydningssystemer, der definerer den sammenhæng, som individer, virksomheder, nationalstater og andre organisationer opererer i og samvirker

med hinanden indenfor. Institutioner afspejler de midler og den magt, som de, der har skabt dem, har, og de påvirker fordelingen af midler og magt i samfundet. Når institutioner først er dannet, er de magtfulde ydre kræfter, der er medvirkende til at bestemme, hvordan mennesker skaber mening i deres verden, og hvordan de handler i den. Institutioner kanalisere og regulerer konflikter og sikrer således samfundets stabilitet (Campbell, 2004).

Den brede tilgang til mekanismerne i offentlig forvaltning, som ny institutionel teori repræsenterer, er værdifuld og relevant i forhold til forandringer, som kommunikationscentrene har oplevet i forbindelse med strukturreformen. I de følgende afsnit redegør vi for en række udvalgte elementer fra den institutionelle teoris tre hoveddimensioner (historisk, økonomisk og sociologisk institutionalisme), som vi vil bruge som fundament for analyserne i kapitel 8.

6.2.1. Historisk institutionalisme

Den historiske institutionalisme har sin oprindelse i klassisk politisk økonomi og har som udgangspunkt, at der lægges vægt på de økonomiske og de sociale kræfter og især på de institutionelle indretningers betydning for magtforhold (Nielsen (red.), 2005). Betegnelsen *historisk institutionalisme* skyldes, at netop den historiske institutionelle forklaringsoptik ofte er blevet brugt til at forklare historisk detaljerede analyser af, hvordan institutioner er opstået og har udviklet sig. Institutionsbegrebet er i den historiske institutionalisme forholdsvis snævert og præcist, men dog mere bredt end i den klassiske institutionalisme, der udelukkende ser institutioner som formelle lovregler. I historisk institutionalisme er der fokus på, at både de formelle og mere uformelle regler, administrative strukturer, rutiner og normer mv. betragtes som institutioner, der er bestemmende for definitionen af andre institutioner (Campbell, 2004).

I den historiske institutionalisme er der udbredt enighed om, at politisk adfærd er målorienteret, og samtidig at politik naturligt består af konflikter. Derfor ligger historisk institutionalisme tættere på økonomisk institutionalisme (rational choice) end på sociologisk institutionalisme. I modsætning til økonomisk institutionalisme er aktør- og magtperspektivet i historisk institutionalisme ikke udelukkende motiveret af snævre selviske præferencer. Aktørerne handler ikke udelukkende ud fra strategisk rationelle begrundelser, men også ud fra mere normative antagelser om, hvad der er rationelt. Den historiske institutionalismes primære påstand, set over for økonomisk institutionalisme og sociologisk institutionalisme, er, at historien har betydning, for-

di institutioner etableret i fortiden har betydning for nutiden, da tidligere beslutninger allokerer politisk og institutionel kontrol og magt til nuværende institutioner (Nørgaard, 1997).

6.2.1.1. Institutionel forandring (historisk perspektiv)

Historisk institutionel reformteori tager udgangspunkt i, at institutioner forandres gennem længere tidsperioder (Streeck og Thelen, 2005). Historisk institutionalisme er udviklet som et politologisk svar på den sociologiske institutionalisme og den økonomisk inspirerede rational-choice institutionalisme. Et af de mere kendte begreber inden for historisk institutionalisme er *stiafhængighed* (path dependency), som indebærer, at den institutionelle udvikling finder sted via særlige spor (stier), som medfører en vis begrænsning af aktørernes handlefrihed. De begivenheder, som sætter stiafhængighed i gang, kaldes i litteraturen for *kritiske skilleveje* (critical junctures), som repræsenterer en stillingtagen til hidtidig praksis, hvor der eventuelt formes nye spor. Begrebet stiafhængighed forklarer, hvorfor bestemte policyområder udvikler sig, som de gør. De forskellige formelle og uformelle institutioner virker hæmmende over for nye policytiltag, og samtidig er de samme institutioner medvirkende til, at allerede vedtagne politikker får en normativ indflydelse på fremtidens politikker, der således vil have en tendens til at spejle sig i de allerede vedtagne. Institutionerne er dermed medvirkende til at gøre fremtidige politikker mindre uforudsigelige (Nielsen (red.), 2005). Eksempelvis kan større forandringsprocesser, som anskues i et kort tidsperspektiv, opfattes som væsentlige brud i forhold til den hidtidige opgaveløsning, mens de samme processer set i et længere tidsperspektiv snarere kan opfattes som en kontinuitet af gradvise (inkrementelle) ændringer, som kan betegnes som en evolutionær udvikling. Mens der med starten af New Public Management-bølgen i begyndelsen af 1980'erne kan argumenteres for, at der var tale om en kritisk skillevej, som medførte et brud og afsatte nye spor for den institutionelle udvikling, så må mange af de seneste års reformer og forandringer af offentlige institutioner mere ses som en stiafhængig kontinuitet, dvs. en naturlig og evolutionær følge af de seneste 25 års udvikling.

På baggrund af en række undersøgelser har Streeck og Thelen (2005) identificeret fem forskellige typer af institutionel forandring, som kan anvendes til at beskrive, hvilke forandringsprocesser en organisation er udsat for: *Udskiftning, aflejring, marginalisering, konvertering og udtømmning*.

Udskiftning betegner den institutionelle forandring, som finder sted, når et helt sæt af institutionelle elementer skiftes ud med et andet sæt af institutionelle elementer. Det kan være "institutionelle standarder" (jf. Røvik, 1998), som tilbyder sig som alternativ til en dominerende praksis. Det kan være, at der ikke er sammenhæng i den gældende institutionelle konfiguration, og at nye løsninger derfor presser sig på. Eller det kan forekomme, at nye institutionelle logikker bliver aktivt tilskyndet af dominerende aktører.

Forandringsprocessen *aflejring* finder sted, når nye institutionelle elementer bygges ovenpå allerede eksisterende institutioner og i kraft af de rationaliserede myter, som knyttes til etableringen af de nye institutioner, gradvis aflejres i den eksisterende institution og opleves som mere vigtige end de gamle. Langsomt undermineres dele af institutionens betydning, fordi de nye institutionelle elementer gradvist tager over.

Marginalisering finder sted, når en eksisterende institution bevidst eller ubevidst nedprioriteres og dermed mister sin betydning over tid. Det kan være, at væsentlige dele af institutionernes rolle nedtones eller underspilles eller bevidst bliver forbigået og overset.

Konvertering indebærer, at en eksisterende institution bruges eller genbruges til nye formål eller får nye opgaver. Formålet med institutionen bliver reformuleret eller genopfundet på en ny måde, hvor der kan opstå nye funktioner, selv om alt udefra kan se ud til at være det gamle. Ved konvertering sker der en redefinering af opgaverne og betydningen af dem, uden at de eksisterende rammer for aktiviteten sprænges.

Udtømning betyder, at institutionens rolle og funktion udtømmes, og institutionen ophører med at fungere og nedlægges. Dette kan skyldes, at opgavemængden er blevet for omfattende, eller fordi ulemperne ved en bestemt institution er blevet større end fordelene. Udtømning som forandringsmekanisme kan minde om marginalisering, men forskellen er, at ved marginalisering opretholdes institutionen formelt, mens den ved udtømning ophører eller nedlægges, (Streeck og Thelen, 2005; Greve, 2008).

6.2.1.2. Magt

Det vigtigste fokus for den historiske institutionalisme er således som nævnt på det politologiske aspekt: politisk kontrol og magt. Aktørernes ambitioner er at opnå indflydelse på de institu-

tionelle indretninger og derigennem få langsigtet indflydelse på de førte og kommende politikker. Ifølge den historiske institutionalisme skal magt retfærdiggøres, og der er således grænser for, hvad aktører kan legitimere og slippe af sted med blot for at opnå en hurtig gevinst, jf. økonomisk institutionalismes mere kortsigtede profitperspektiv (Nørgaard, 1997). I forlængelse af dette bør det dog nævnes, at den historiske institutionalisme ser politisk kontrol som andet end et udtryk for *magt* for magtens skyld alene, men snarere som et middel til at styre "*hvem får hvad, hvornår og hvordan*", (jf. Laswell, 1958), eller som *den autoritative allokering af værdier i et samfund* (jf. Easton, 1965). I forhold til magtbegrebet er det i denne forbindelse relevant at skelne mellem forskellige magtdimensioner.

Søren Christensen og Poul-Erik Daugaard Jensen beskriver i bogen "Kontrol i det stille" (2008) fire dimensioner af magt. Spektret går fra et rent individbaseret magtbegreb (direkte magt) til den rent strukturelle magt (institutionel magt). Mellem disse to yderpunkter ligger den indirekte magt og den bevidsthedskontrollerende magt. Magt kan kun i begrænset omfang analyseres ved hjælp af kun én af disse dimensioner. Teoriernes forskellige fokus bruges derfor til at komplementere hinanden i magtanalysen. De fire magtdimensioner er således opbygget, at den mest fundamentale, den direkte magt, kommer først, hvorefter de følgende tre er videreudbygninger, der hver lægger nye magtaspekter til den foregående dimension.

Direkte magt er tæt forbundet med Robert A. Dahls magtdefinition (1957). Denne magtdefinition lyder således: "... i det omfang A kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort". Direkte magt beskæftiger sig kun med de beslutninger, som tages i beslutningsarenaen, og omhandler fx ikke det, der foregår på gangene, inden beslutningen tages. Ifølge den direkte magt er det kun i beslutningsarenaen (det sted hvor beslutningstagerne samles), interesser kan varetages. Derudover er magtdimensionen karakteriseret ved, at beslutningsprocessen foregår omkring afgrænselige problemer eller sager. Det interessante ved en analyse af de direkte magtforhold er ikke konstateringen af, at A har magt over B. Derimod ligger det interessante i at analysere, hvordan og hvorfor A bliver i stand til at udøve magt over B, og hvilke modtræk B kan benytte sig af for at mindske A's magtudøvelse.

Indirekte magt er den magt, der udøves ved at forhindre problemer eller sager i overhovedet at opnå adgang til beslutningsarenaen. Dette kalder Bachrach og Baratz (1963) non-decision making. Herudover er indirekte magt også muligheden for, at implementeringen bliver anderledes,

end beslutningen lægger op til. Dette kan f.eks. ske ved, 1) at tolkningen af en beslutning overlades til de instanser, som skal gennemføre beslutningen, fordi beslutningstageren ikke har interesser på spil, 2) at en beslutning tages for at reagere på et krav, uden konsekvenserne gennemtænkes, eller 3) at der inkorporeres et vist spillerum for tolkning, fordi aktørerne, der skal implementere beslutningerne, er bedre informerede om de lokale forhold. Aktørens position i beslutningsspillet kommer i denne magtdimension til at spille en stor rolle, fordi en embedsmand f.eks. vil have flere muligheder for at påvirke beslutningen i implementeringsfasen, end en almindelig borger vil have det.

Bevidsthedskontrollerende magt vedrører spørgsmålet om, hvordan noget overhovedet bliver et emne, som giver anledning til beslutning eller udøvelse af magt. Den bevidsthedskontrollerende magt er en magt, som ikke kan observeres fysisk. Pointen er, at magten kan udøves skjult, således at aktørerne i realiteten kommer til at modarbejde deres virkelige interesser, ved at forfølge deres oplevede interesser. Bevidsthedskontrollerende magt forekommer således, hvor A kan påvirke B's præferencer, så B mener at følge egne interesser, men i virkeligheden følger A's.

Den sidste magtdimension er den *institutionelle magt*, som befinder sig i institutioners strukturer. Magten kommer til udtryk via de normer, rutiner og strategier, som aktørerne har. Strukturen i den institutionelle magt er af mental karakter, hvilket betyder, at institutionens strukturer lægger op til bestemte forståelser af og løsninger på problemer. Det er som regel vanskeligt at afdække den institutionelle magt, fordi dette enten kræver, at der udføres et normbrud, hvilket som regel vil blive fulgt af sanktioner fra institutionens side, eller at analysen kommer fra en helt udenforstående.

Den historisk institutionelle aktørs præferencer skal ses i lyset af de givne institutionelle indretninger i organisationen, da disse har stor betydning for, hvorledes præferencer opstår og formes. Ændres der eksempelvis på de institutionelle indretninger, kan det have indflydelse på udformningen af aktørens præferencer. Institutionelle ændringer kan byde på nye muligheder, og derfor ændrer aktøren gerne på sine præferencer, såfremt formålet gør det relevant. Præferencerne er således ikke én gang for alle givet som i den økonomiske institutionalisme (Ander- sen, 1998).

Aktører kan endvidere blive privilegeret i en bestemt institutionel sammenhæng. Og når en organisation eller gruppering én gang er blevet privilegeret igennem en institutionel struktur, bliver vedkommende sædvanligvis fortalende for netop denne struktur og ønsker at håndhæve denne med de magtmidler, der er til rådighed. Når privilegerede grupper, der er uenige indbyrdes, konfronteres med nye grupper, har de en tendens til at udvikle en fælles interesse i at forsvare status quo (Nielsen (red.), 2005).

Grunden til, at institutioner og magtmekanismer i den historiske institutionalisme tillægges så stor vægt, skal ses på baggrund af, at selv om man ikke ved, hvilke specifikke interesser, man har om 10 eller 20 år, så ved man, at indflydelsen stadig til den tid skal opnås igennem de institutionelle strukturer. Derfor er det vigtigt at positionere sig korrekt ud fra denne opfattelse. Det gælder således om at være på det rigtige sted, når det rigtige tidspunkt opstår, såvel aktuelt som længere ude i fremtiden. Aktører med afsæt i den historiske institutionalisme er derfor mest opmærksomme på de mere langsigtede institutionelle ændringer af kontrol- og magtstrukturen ud fra et ønske om at maksimere langsigtet kontrol (Nørgaard, 1997). Den historiske institutionalisme er således stærkt optaget af magtforhold. Her vil de institutionelle indretninger altid fremme visse interesser frem for andre. I den historiske institutionalisme betyder organisation udvælgelse. Institutionerne fremstår her som katalysatorer for, hvilke emner der kommer på dagsordenen, samtidig med at de har en betydelig indflydelse på de emner, der allerede er kommet på dagsordenen. Derfor ser den historiske institutionalisme opbygningen af institutioner som værende helt central i politik, fordi det er her magten ligger (Andersen, 1998).

6.2.1.3. Strukturelle og situationsbestemte forhold

Den historiske institutionalisme kritiseres undertiden som mindre velegnet til at forklare større og radikale forandringer. I et historisk institutionelt perspektiv er der ofte tilbøjelighed til at betragte institutionelle forandringer som evolutionære processer ud fra en betragtning om, at institutioner jo netop ikke forandrer sig fra den ene dag til den anden. Under normale stabile forhold kvitterer institutionerne med den samme stabilitet, som gør dem svære at forandre. Den historiske institutionalismes fundamentale påstand vedrørende radikale forandringer går på, at betydningsfulde uoverensstemmelser mellem kontrolstrukturen i institutioner, og den

sociale, organisatoriske og politiske struktur, som omslutter disse, vil være utænkelig i det lange løb (Nørgaard, 1997).

Ifølge den historiske institutionalisme opstår institutioner på baggrund af specifikke tidsbegrænsede strukturelle og situationsbestemte betingelser, der bestemmer de ledende politiske aktørers valg af administrative strukturer på et givent politikområde. Det er således den strukturelle og situationsbestemte sammenhæng, der former den politiske magt og de politiske præferencer og ud af dette de institutionelle strukturer. Men ikke alene er det denne kontekst, der skaber institutioner, det er også netop drastiske skift i denne sammenhæng, der muliggør radikale forandringer (Nørgaard, 1997).

For at radikale forandringer kan finde sted, er der altså to forhold, der gør sig gældende; et *strukturelt* og et *situationsbestemt*. For *det strukturelle forhold* gælder, at selv om den policy, som har etableret et givet institutionelt setup, ofte har en tidsbegrænset berettigelse, er det ikke ensbetydende med, at det samme er reelt gældende for den pågældende institution. Hos institutionerne er det ofte mere reglen end undtagelsen, at de forbliver en del af det politiske system, selv om den oprindelige politik, der netop skabte institutionerne, er blevet fornyet eller helt afskaffet. I lyset af historisk institutionalisme skal institutioner på baggrund af dette således betragtes i kontekst med den oprindelige politik, der skabte institutionen. Som tidligere nævnt opstår stiafhængighed, når aktører medvirker i nye politikformuleringer via institutioner, der afspejler sig i deres oprindelige politik. Årsagen til dette er, at institutionerne, efter at den oprindelige politik er blevet afskaffet, fortsat har en tendens til at reproducere de forhold, som skabte dem. Og det er netop denne *strukturelle reproduktion*, der har en nøgleposition ved forklaringen af radikale forandringer. For at radikale forandringer skal kunne opstå, må netop denne reproduktion af institutionens oprindelige forhold ophøre (Nørgaard, 1997).

I relation til det andet forhold – *det situationsbestemte forhold* – der fordres, for at radikale forandringer kan opstå, er der tale om, at der til tider opstår et afgørende historisk tidspunkt i form af et kritisk øjeblik, der danner det egentlige grundlag for, at den ovennævnte *strukturelle reproduktion* kan indstilles. Det *situationsbestemte forhold* tjener således som en institutionel isbryder, der kan bane vejen for den *strukturelle reproduktions* ophør. Et sådant *situationsbestemt forhold* opstår imidlertid ikke under stabile perioder, men kræver derimod ekstraordinære forhold for det pågældende politikområde (Nørgaard, 1997).

Historisk institutionalisme har sine begrænsninger og er som nævnt bedst til at forklare forholdsvis små ændringer. Men som det fremgår af ovenstående, kan den historiske institutionalisme også forklare radikale forandringer, når der er tale om sammenfald af særlige strukturelle og situationsbestemte omstændigheder.

De historisk institutionelle mekanismer, magtforhold og institutionel forandring, som har været de primære fokuspunkter i dette afsnit, kan samles under fællesbetegnelsen *autoritet* (jf. Jensen, 2003), forstået som de interagerende kræfter, der konsoliderer institutioner og holder styrkeforholdet mellem de involverede aktører i skak. Begrebet *autoritet* bruges i denne forståelse som delelement i analysen af, hvilke forandringer i rammebetingelser og driftsvilkår, der kan iagttages på kommunikationscentrene i forbindelse med strukturreformen.

6.2.2. Økonomisk institutionalisme

Baggrunden for mange af de moderniseringsreformer, der er gennemført i Danmark de seneste 30 år, kan sammenfattes under overskrifterne: 1) *Styr på det offentlige ressourceforbrug*, 2) *Bedre service til borgerne*. 3) *Øget effektivitet* (Ejersbo og Greve, 2008). Offentlige ledere har som udgangspunkt altid skullet sikre budgetoverholdelse og effektiv drift, men med moderniseringsprogrammerne indføres en række nye metoder og værktøjer til at opnå de ønskede mål. Forestillingen om, at den private sektor er mere effektiv end den offentlige, er koblet til rationalet bag nyinstitutionel økonomi (Nielsen (red.), 2005). og bygger på en tankegang om, at markedsmekanismer, økonomiske redskaber og styringsteknologier fra den private sektor er mere effektive koordineringsmekanismer end de traditionelle bureaukratiske styringsformer (Bregm, 2003). Vi vil i det følgende sætte fokus på nogle af disse mekanismer og deres konsekvenser for ledelsen af den offentlige sektor.

Economic Man er økonomisk teoris model for, hvordan mennesket økonomiserer sine umættelige behov i forhold til en begrænset produktion. Økonomiseringsadfærden er *Rational Choice*, dvs. rationel afdækning og valg af den beslutning, som fører til størst muligt nyttemaksimering. Økonomisk teori ophøjer det rationelle og den adfærd, som kendetegner den økonomiske teoris *Economic Man* til at være et gældende rationale og adfærdskodeks for beslutninger generelt. Som modvægt til *Economic Man* opstilles modellen om *Administrative Man*, som er kendetegnet ved begrænset rationalitet, som følge af uklare og foranderlige mål og en sekventiel be-

slutningsproces, og ved at *Economic Man's* "nyttmaksimering" erstattes og neddæmpes til en "satisfiering", dvs. at man træffer de beslutninger, som tilfredsstiller, og ikke nødvendigvis altid træffer de ideelle beslutninger, som nyttmaksimerer.

6.2.2.1. Effektivitet

I økonomisk teori antages ledelse at være et instrument eller redskab til at fremme organisationens målopfyldelse. Økonomisk teori antager, at det ligger i organisationers natur at arbejde på den mest produktive og effektive måde. Om en organisation fungerer godt eller dårligt, forstås i forhold til organisationens målopfyldelse og beskrives ved hjælp af "*produktivitet*" og "*effektivitet*", som angiver *graden af målopfyldelse i forhold til ressourceforbrug*. I økonomisk teori er effektivitet, at nå sine mål gennem bedst mulig udnyttelse af de til rådighed værende ressourcer, konstitutiv for virksomhedens handlinger. Effektivitet afgøres i forhold til mål og indikatorer, hvilket forudsætter redskaber til at fastlægge og måle virksomhedens mål, ressourcer og omkostninger (Bregm, 2003).

6.2.2.2. Markedsteori og quasi-markeder

Skabelse af en *klassisk markedsstruktur* ved inddragelse af private aktører betyder, at det offentlige monopol på at levere serviceydelser til det offentlige brydes. Ved at privatisere offentlig serviceproduktion antages, at der kan opnås en større effektivitet ved at lade markedet regulere udbud og efterspørgsel ud fra et rationelt om, at markedet vil sikre, at der skabes nøjagtigt det udbud, der svarer til efterspørgslen. Markedet kommer til at fungere som effektiv allokeringmekanisme, hvilket er en af begrundelserne for at iværksætte en markedsorientering af opgaver i den offentlige sektor. Konkurrence mellem aktørerne (forskellige udbydere) sikrer desuden, at ydelserne leveres til den rigtige pris. Markedsorienteringen baseres derfor på et ønske om den bedste udnyttelse af det offentlige knappe økonomiske ressourcer. Markedsstyringen indebærer, at det klassiske Weberske hierarki med over- og underordningsforhold afløses af *Economic Man's* rationelle egennyttmaksimering.

Den offentlige sektor producerer imidlertid også ydelser ud fra en overbevisning om, hvad der gavner samfundet som helhed bedst, hvilket begrænser de klassiske markeds løsninger. Der

opstår derfor *quasi-markeder*, når det ikke er indlysende at privatisere offentlige ydelser, fordi det offentlige fortsat vil bestemme, hvad der skal ydes og til hvem, men hvor det offentlige alligevel ønsker, at markedsmekanismer og konkurrence er med til at bestemme prisen for ydelserne (Le Grand & Bartlet, 1993; Greve, 2002)).

En stigende markedsorientering (quasi-marked) medfører typisk en markant øget, offentlig regulering over tid, hvor myndighederne sætter rammerne for "markedet" (rammeaftaler), bestemmer vilkårene for opgaveløsningen, hvilke aktører der kan og må løfte opgaverne, hvordan udbydere skal honoreres, kontrollerer markedet og løbende indsamler information om markedsaktiviteterne. Der kan blandt andet peges på følgende fem forhold som betydningsfulde for et velfungerende quasi-marked (Le Grand & Bartlet, 1993; Bregm, 2003):

1. *Markedsstruktur*: En forudsætning for et marked med reel konkurrence er forekomsten af mange udbydere (som hver især ikke er i stand til at bestemme markedsprisen ved at ændre deres udbud) og mange købere (som hver især er ude af stand til at bestemme prisen ved at ændre deres køb). Der skal være relativt let adgang til og udgang fra markedet, og prisen for ydelser skal kunne bevæge sig frit efter ændringer i udbud og efterspørgsel.
2. *Information og motivation*: En yderligere forudsætning for et velfungerende quasi-marked er, at både udbydere og købere har adgang til billig og præcis information. Køberne (de offentlige myndigheder) er særligt interesseret i information om kvaliteten af de udbudte ydelser, hvorimod udbydere (de andre aktører) er særligt interesseret i information om omkostningerne ved at deltage på markedet. Monitoreringen af kvalitet er essentiel og handler om at undgå opportunistisk adfærd, eksempelvis at udbydere anvender færre ressourcer, end kontrakten foreskriver ("moral hazard") eller bevidst tilbageholder væsentlig information ("adverse selection"). Et væsentligt problem er i den forbindelse at undgå høje transaktionsomkostninger og usikkerhed. I relationen mellem køber og udbyder opstår der transaktionsomkostninger, idet transaktionerne på quasi-markeder ofte er komplekse og multi-dimensionelle både i forbindelse med kontraktindgåelse og kontraktoverholdelse, og der er samtidig betydelig usikkerhed omkring fremtidige behov for service. For at respondere hensigtsmæssigt på de markedssignaler (incitament), der indføres med quasi-markeder, må udbydere i et vist omfang være motiveret af økonomiske overvejelser. Og køberne af

ydelser må være motiveret til at forfølge brugernes velfærd og ikke kun egne interesser ved ensidigt fokus på økonomien.

3. *"Creaming"*: En vigtig betingelse for et velfungerende quasi-marked er, at der er overensstemmelse mellem brugernes behov og deres forbrug af service, det vil sige, at "creaming" (skumning af fløden) undgås. "Creaming" indebærer, at kun de mest profitable dele af markedssegmentet udnyttes, mens mindre økonomisk attraktive dele af markedet diskrimineres i form af manglende udbud eller af ekstraordinært dyre ydelser. "Creaming" kan forekomme både hos køber, som i så fald eksempelvis kun visiterer til ydelser op til en given beløbsramme, og hos udbyder, som kan vælge at begrænse sit udbud til højomsætningsydelser eller ydelser med lave transaktionsomkostninger.
4. *Omkostningsberegning*: Omkostningsberegningen skal følge fælles retningslinjer. Heri vil typisk indgå direkte omkostninger til lønudgifter, indirekte udgifter til kurser, transport, kontorhold, administration og ledelse, samt udgifter til husleje/bygninger, vedligeholdelse og afskrivninger. På denne måde vil der ved en kompleks beregning fremkomme den konkrete udgift per time, som ydes til borgeren. Omkostningsberegningen baseres på afvejningen mellem 2 hensyn: På den ene side skal udgifterne i videst mulige omfang afspejle de faktiske udgifter forbundet med at udføre de pågældende ydelser, og på den anden side skal administrationen være så enkel som mulig for så vidt muligt at minimere transaktionsomkostningerne.
5. *Markedsfejl/Politikfejl*: Begrebet "markedsfejl" (market failure) anvendes som betegnelse for den tilstand, hvor fordeling af goder og tjenesteydelser via frie, eller tilnærmelsesvis frie, markedsmekanismer ikke fungerer effektivt. Market failure kan beskrives som det scenarium, hvor en række individuelle udbydere eller aktører i konkurrencesituationen på markedet agerer på en måde, som samlet set er uhensigtsmæssig og dermed ikke ønskelig for samfundet. Antagelsen om, at markedsmekanismer og markedsgørelse kan have negative effekter for samfundet, er den almindelige politiske begrundelse for offentlig indgriben i forhold, som ellers ville være overladt til det frie marked. Som kontrast til ovenstående kan der tilsvarende argumenteres for, at det snarere end markedsmekanismerne reelt er de styrende organers indgriben i den hidtidige regulering af området, som er årsag til et uhensigtsmæssigt fungerende marked. Man taler i så fald om såkaldt "politikfejl" (government failure), som er

betegnelsen for den tilstand, hvor et indgreb fra det offentliges side fører til en ny fordeling af goder og ydelser, som er mindre hensigtsmæssig og effektiv, end hvad der ville være tilfældet uden indgrebet.

For den offentlige sektor betyder indførelsen af markedsmekanismer i den offentlige serviceproduktion, at "markedet" overtager ansvaret for en effektiv produktion. Det er således ikke længere den politiske og administrative ledelses opgave at sikre effektiviteten. Det offentliges monopol på at levere serviceydelser forsvinder, og i princippet kan private aktører overtage løsningen af alle offentlige serviceleverancer. Dermed forsvinder driftsperspektivet for den offentlige sektor, og der sker en disaggregering af de offentlige ydelser til semikontraktuelle eller semi-markedsformer ved at introducere køber-/sælgerrelationer og ved at udskifte/ændre tidligere centraliserede planlægnings- og udbyderfunktioner gennem decentralisering, udlicitering, privatisering mv. (Bregm, 2003).

6.2.2.3. Principal-agent-teori, kontraktstyring og transaktionsomkostningsteori

I stedet for klassisk hierarkisk ordre- og regelstyring sker styring i den nyinstitutionelle økonomi gennem institutionel regulering af rationelle aktørers adfærd og inddrager, i modsætning til den neoklassiske økonomiske teori, institutioner som væsentlige for økonomisk adfærd. Der opereres med en *Principal-Agent model*, hvor principalen skal have udført en opgave, og agenten skal udføre opgaven (Bregm, 2003). Principalen og agenten drives af modsatrettede mål, og det antages, at der derfor er asymmetrisk information, idet principalen ikke fuldt ud kan observere agentens indsats og dermed heller ikke har fuld information om denne.

Kontraktstyring, hvor forholdet mellem over- og underordnet enhed får lighedstræk med en køber-sælger relation, bliver derfor et middel, der kan løse informationsasymmetrien imellem de to parter, hvor principalen (overordnet enhed) ikke kender opgavens reelle omfang og indhold i modsætning til agenten (underordnet enhed), der qua sit kendskab kan opnå økonomiske og tidsmæssige fordele. Informationsasymmetri har desuden den implikation, at det åbner op for "snyd" (moral hazard) eller risikoen for, at agenten ville kunne præstere mere til prisen (adverse selection). Til udarbejdelse og håndhævelse af kontrakter er der derfor behov for et kontrolapparat, hvilket medfører øgede omkostninger (transaktionsomkostninger).

Transaktionsomkostningsteori belyser, i hvilke situationer produktion bør foregå via et marked, gennem et samarbejde i et kontraktligt forhold eller via vertikal integration inden for en virksomhed, idet det antages, at der vælges den styringsform, der minimerer transaktionsomkostningerne (Williamson, 1998). Som udgangspunkt er den foretrukne styringsform den mest simple organisationsform: hvis den betragtede transaktion ikke indebærer nogen form for specificitet, bør den klares via markedet. Hvis der er krav om specifikke aktiver eller investeringer, organiseres transaktionen bedst som et kontraktligt forpligtende samarbejde (hybrid) eller ved vertikal integration, såfremt transaktionerne ikke umiddelbart kan sikres mod opportunistisk adfærd. Ved at fokusere på transaktionsomkostningerne bidrager teorien til at rette fokus på, at en ydelse ikke kun består af produktionsomkostninger, men også af transaktionsomkostninger, som dermed giver et mere reelt billede af prisen for ydelsen.

6.2.2.4. Incitamentsteori

Incitamentsteori handler om motivationsproblemer i økonomien, dvs. om hvordan agenter motiveres til at opføre sig på bestemte måder. Incitamenter er således et middel til at motivere individer til at udføre ønskelige handlinger og demotivere uønskede handlinger. Der findes tre typer incitamenter: 1) *økonomiske*, 2) *sociale*, 3) *normer*. Alle tre typer af incitamenter antages at påvirke adfærd og virker som regel i et komplekst samspil (Bregn, 2003).

Økonomiske incitamenter kan være et redskab både på struktur- og aktørniveau. På strukturniveauet kan økonomiske incitamenter medvirke til at skabe en omkostningsminimering og medvirke til at fremme omkostningseffektiviteten i offentlige institutioner. Det sker blandt andet ved at indføre taxameterstyring, fritvalgsmodeller mv. På aktørniveau kan økonomiske incitamenter ses som et redskab til at løse principal-agent problemer. Gennem blandt andet økonomiske incitamenter, kan principalen få agenten til at agere efter ønske. Incitamenterne knytter økonomiske belønninger til bestemte handlinger, og efter *Economic Man*-princippet handler aktørerne på en måde, der fremmer deres egne økonomiske interesser (Bregn, 2003).

6.2.3. Sociologisk institutionalisme

Sociologien spiller en stor rolle i den institutionelle teoridannelse, hvor tematiseringen af sociale handlingsprocesser og praksisformer har stor indflydelse på både stabilitet og forandringer i samfundet. Den sociologiske tradition tager udgangspunkt i, at aktørers handlingsvalg og handlingsmønstre er indvævet i processer, som bedst kan beskrives med begreber fra sociologien. I den forstand er handlingsbegrebet ikke defineret efter, hvilke mål (økonomiske, politiske eller andre) aktørerne måtte have, men defineret efter de sociale forståelser, der er indlejret i handlingsprocesser og handlingsvalg. Begreber som vaner, rutiner, kognition, usikkerhed, flertydighed, isomorfi og legitimitet er centrale i den sociologiske institutionalisme, (Mac, 2005).

Den sociologiske institutionalisme er som udgangspunkt kritisk over for den økonomiske institutionalismes fokus på markedsrelationer og virksomhedsøkonomi forstået som en antagelse om, at aktører målrationelt kalkulerer, hvordan man opnår størst mulig nytte eller profit af en given indsats. Den sociologiske institutionalisme er i opposition til den rationalistiske tese om, at enhver aktør både er i stand til og interesseret i at maksimere sin nytte i enhver økonomisk transaktion. Når det sociologiske perspektiv bringes i spil over for det økonomisk rationelle aktørsyn, bliver det muligt at forstå økonomisk handling som et handlingsfelt, der ligesom al anden samfundsmæssig handling er kontekstuel bundet til kultur, normer og ikke mindst legitimitet. Det er i sociologisk forstand ikke muligt at se økonomisk aktivitet som præget af fuldt informerede rationelle valg, fordi aktørsynet i den organisations sociologiske institutionalisme foreskriver multiple handlingsrationaler snarere end ensidig målrationelitet (Mac, 2005).

6.2.3.1. Regler, normer og kognition

Ifølge Scott (1995) kan der med et organisations sociologisk udgangspunkt defineres tre opfattelser af, hvad der regulerer dannelsen, vedligeholdelsen og udviklingen af institutioner:

For det første definerer Scott *formelle regler* som den regulerende mekanisme. Dette indebærer, at institutioner udmøntes, støttes og bæres af identificerbare regler (fx juridisk regelværk, tekniske standarder, lokale bestemmelser eller policies i en virksomhed). Med regler som institutionel dynamik er det især instrumentelle styringsteknologier, centreret om sanktioner og belønninger, der fokuseres på. Regler fungerer i den sociologiske kontekst som en tvangsmæssig faktor, hvis betydning og omfang regulerer aktørens rationelle valg.

For det andet defineres *normer* som regulerende mekanisme i institutionsbegrebet. Normer vil sige uformelle og ikke regel-bestemte sociale spilleregler, der gælder i en given kontekst. Normer er delvist synlige, og det er muligt gennem iagttagelse at erfare gældende normer i en given sammenhæng, og det er derfor også muligt at tilslutte sig eller fornægte de gældende normer. Når normer kun er delvist synlige, er det, fordi normer fungerer som implicite handlingskoder, der ikke er nedfældet som eksplicite regler (Scott, 1995).

For det tredje defineres *kognition* som det bærende princip i institutioner. Dette kan også forklares som en "taking for granted knowledge", der i organisationen fungerer som et tavst grundlag for fortolkning og handling. Det er ikke muligt at iagttage det kognitive på samme måde som regler og normer, for med det kognitive element henvises der til det iagttagelsespunkt, hvorfra normer og regler iagttages.

6.2.3.2. Typedannelse, vaner og rutiner

Et væsentligt bidrag til det socialkonstruktivistiske element i den sociologiske institutionalisme er Berger og Luckmanns (1992) formulering af det principielle fundament for sociologiens institutionsbegreb med betoning af den sociale interaktion i dannelsen af institutioner. I denne tradition er typedannelse, vaner og rutiner de centrale underbegreber i institutionsbegrebet: Institutioner refererer til praksisformer, der reproduceres gennem rutinerede gentagelser. Praksisformer (fra højtidsstraditioner, hilsemåder og gaveritualer til samfundsmæssige problemopfattelser af fx demografi, miljø og kønsrelationer) kan i denne optik betragtes som institutioner, der reproduceres gennem gentagelser. Institutioner er således ikke kontekstuel bundet til bestemte organiseringer af sociale grupper som fx en organisation eller en virksomhed, men skal snarere ses som meningssystemer, der foreskriver bestemte handlemåder.

Begrebet *typedannelse* (eller typificering) vil sige generalisering af erfaringer fra det specifikke til det generelle. Efterhånden som erfaringer dannes med personer, genstande, relationer og situationer, fortolkes disse erfaringer som generaliserede typer, hvorved det senere bliver muligt at genkende lignende fænomener, uden at erkendelsesarbejdet skal starte forfra. Typificeringsbegrebet er i sociologisk forstand fundamentalt, for så vidt som det angiver mekanismen i begrebsdannelse. Det angiver dermed også princippet i socialisering, idet typificeringsbegrebet også gælder for fortolkningen af interpersonelle relationer. Således skaber typificering ikke ale-

ne en begrebsverden, men konstituerer også den normative socialisering ved at typificere, "hvordan man gør", (Berger og Luckmanns, 1992).

Vanebegrebet angiver de metoder, der anvendes til at praktisere institutionen. Selv om der foreligger kontingente handlemuligheder, medfører vanen, at den samme metode vælges hver gang, med mindre der er årsager til at modificere vanen. Vanemæssige handlinger stabiliserer og uddyber institutioners gyldighed, samtidig med at de aflaster aktører fra konstant at skulle reflektere og tage stilling.

Rutiner er de procedurer, der skal følges for at vedligeholde vanen. Eksempelvis kan "arbejde" betragtes som en samfundsmæssigt støttet institution, der gør det meningsfuldt og acceptabelt at gå på arbejde, og den enkelte persons daglige rutiner medvirker til at støtte denne institution, (Berger og Luckmann, 1992).

6.2.3.3. Institutionel forandring (sociologisk perspektiv)

Hvis man betragter en given institution over et vist stykke tid (fx undervisningssektoren) er det evident, at der er sket forandringer. En række faktorer er nogenlunde uændrede, mens en række andre faktorer er forandret. Institutionen "undervisning" består, men forhold som pædagogik, fagdiscipliner og lærerroller har ændret sig. Undervisning som institution reproduceres, men praksisformerne har ændret sig. Med reference til Berger og Luckmann (1992) kan man sige, at typificeringen af begrebet "undervisning" har ændret sig, og at vanerne og rutinerne har tilpasset sig de ændrede vilkår.

Den reproduktive gentagelse af handlinger er det stabilitetsgivende princip for institutionalisering. Men selv om vaner og rutiner er indsat som de begreber, der forklarer stabiliteten i institutioner, justeres handlinger, eller de ændrer karakter, gennem interaktionen mellem aktør og omverden. Man kan ikke forestille sig det samme statiske handlemønster gentaget over tid, uden at der sker hændelser, som kræver tilpasning af handlingsformen. Med udgangspunkt i, at institutioner har grundlag i typificeringer af fænomener, ændres institutioner også gennem omtypificering af fænomener. En ændret opfattelse af et fænomen eller en udfordring problematiserer den etablerede opfattelse og kan føre til nye rutinerede handlemønstre. I Berger og Luckmanns (1992) perspektiv er det i høj grad nye erfaringer, der motiverer institutionelle erfa-

ringer. Når gamle erfaringer udfordres af nye erfaringer, der ikke kan indpasses i de eksisterende institutioner, ændres typedannelserne og skaber grundlag for institutionel forandring.

Dynamikken i institutionelle forandringer er således den vedvarende tilpasning af handlinger til omverdensvilkårene. I organisationsteori anvendes begrebet *legitimitet* om denne tilpasningsproces til omverdensvilkår som en betegnelse for organisationers villighed til at reagere responsivt på ændrede omverdensforhold. I den sociologiske institutionalisme er legitimitetsbegrebet knyttet til såvel kognitiv adaptation til juridisk gældende regler som til normative fordringer fra marked og offentlighed (Mac, 2007).

Mens de klassiske bureaukratistrukturer designedes individuelt i den konkrete organisation til på så effektiv måde som muligt at løse og håndtere den specifikke organisations særlige behov for administrative løsninger, så er der i moderne organisationsformer tendens til en vis form for ensretning af organisationernes formelle strukturer (Powell og DiMaggio, 1983). Powell og DiMaggio betegner denne tendens som "isomorfisme", som betyder, at én organisationsform får nogenlunde samme udformning som en anden tilsvarende organisationsform. Det er vigtigt at fremhæve, at det ifølge Powell og DiMaggio ikke kun kan tilskrives effektivitets- eller konkurrenceparametre, at nogle organisationsformer har vundet frem på bekostning af andre. Snarere er der tale om en særlig "institutionel isomorfisme", hvor organisationerne ikke kun konkurrerer om kunder og ressourcer, men også om politisk indflydelse, institutionel legitimitet og social og økonomisk bæredygtighed.

Powell og DiMaggio (1983) mener overordnet, at reorganiseringer finder sted af legitimitetsmæssige hensyn, og at de isomorfe processer ikke nødvendigvis vil øge organisationens interne omkostningseffektivitet. Såfremt effektiviteten øges, vil dette snarere være forårsaget af, at de belønnes for at efterligne andre. I modsætning til dette mener Meyer og Rowan (2005), at reorganiseringer alene vil være af rituel karakter og således ikke vil medføre ændringer i de reelle arbejdsaktiviteter. Den teoretiske forventning er således, at tiltaget alene er af ren ekspressiv værdi, idet de reelle arbejdsaktiviteter fortsætter uændret, hvormed også omkostningseffektiviteten vil være uændret.

De amerikanske organisationsforskere Meyer og Rowan (1991) argumenterer for, at den moderne organisations formelle struktur i modsætning til tidligere ikke længere afspejler de opgaver, som organisationen har til formål at løse, men at organisationen i stedet i højere grad af-

spejler bestemte forestillinger i organisationens omgivelser (såkaldte "rationaliserede myter"):
Organisationer presses til at indarbejde de metoder og procedurer, der defineres af fremherskende rationaliserede forestillinger om organisering, som er institutionaliseret i samfundet. Organisationer, der lever op til dette, øger deres legitimitet og forbedrer deres overlevelsesmuligheder uafhængigt af den umiddelbare effektivitet i de optagne metoder og procedurer.

Mens organisationsteorien historisk har anskuet organisationer som strukturer, der skal løse bestemte opgaver så effektivt og rationelt som muligt, ser Meyer og Rowan (1991) således den moderne organisation som en organisme, der i høj grad er afhængig af at fremstå som legitim over for omgivelserne for at vinde disses accept og dermed adgangen til nødvendige ressourcer i form af fx kapital, arbejdskraft eller information for at overleve.

At fungere og overleve i organiserede omgivelser, som er præget af rationaliserede myter, kan være forbundet med et såkaldt dobbelt pres for den organisation, der befinder sig i centrum af disse omgivelser. Organisationen må på den ene side være konform og agere legitimt i forhold til de dominerende forestillinger for at opretholde adgangen til ressourcer. Og på den anden side må organisationen forsøge at fastholde et højt niveau af effektivitet i sine kerneaktiviteter. En organisation, hvis eksistens er baseret på rationaliserede myter, er imidlertid stærkt sårbar over for omgivelserne, idet de rationaliserede myter desværre ikke garanterer for mulighederne for effektivitet.

Såfremt der i en organisation er konflikt mellem de rationaliserede myter, man funderer sin eksistens på, og de forventninger, der samtidig er fra omgivelserne om, at organisationen er effektiv i sin opgaveløsning, er der ifølge Meyer og Rowan (1991) risiko for en såkaldt "dekobling" mellem organisationens struktur og aktivitet. I praksis indebærer dekobling, at organisationen forsøger at undgå, at de rationaliserede myter, som konstituerer organisationens formelle strukturer, får indflydelse på løsningen af organisationens kerneydelser. Tiltag, der vil kontrollere og koordinere de reelle arbejdsaktiviteter i organisationen, risikerer at medføre konflikter og tab af legitimitet i organisationen, hvorved der vil ske en dekobling af organisationens ceremonielt indførte formelle strukturer fra de reelle arbejdsaktiviteter. Det er indlysende, at dekobling er en særdeles risikabel øvelse, der principielt kan medføre samme dobbelte pres på organisationen som ovenfor beskrevet ved de rationaliserede myter, hvor institutionen for at

undgå tab af legitimitet og effektivitet må søge at undgå implementering af de formelle ydre krav og forventninger, som omgivelserne har til organisationen.

6.3. Sammenfatning

I dette kapitel har vi benyttet New Public Management bevægelsen som overordnet tidsmæssigt bagtæppe og forståelsesramme for de forandringer, som aktuelt i forbindelse med strukturreformen præger kommunikationscentrene, og hvis konsekvenser vi analyserer i denne afhandling. Overordnet handler strukturreformens intentioner på dette område om de samme ændringer af offentlig organisering, markedsorientering og kontraktstyring, som var bærende for NPM-initiativerne.

Til redegørelse for de konkrete forandringsmekanismer har vi uddraget og beskrevet en række relevante og centrale elementer fra den institutionelle teori tre overordnede dimensioner: historisk, økonomisk og sociologisk institutionalisme, som danner basis for de analyser, vi gennemfører i kapitel 8 om forandringerne på kommunikationscentrene:

- Mekanismerne *institutionel forandring* og *magtforhold* fra den historisk institutionelle teori, som har været de primære fokuspunkter i afsnittet om historisk institutionalisme, kan samles under fællesbetegnelsen *autoritet* (jf. Jensen, 2003), forstået som de interagerende kræfter der konsoliderer institutioner og holder styrkeforholdet mellem de involverede aktører i skak. Begrebet *autoritet* bruges i denne forståelse som delement i analysen af, hvilke forandringer i rammebetingelser og driftsvilkår, der kan iagttages på kommunikationscentrene i forbindelse med strukturreformen.
- I afsnittet om økonomisk institutionel teori har vi lagt vægt på begreberne *effektivitet*, *quasimarkeder*, *principal-agent-teori*, *transaktionsomkostningsteori* og *incitamentsteori* som vigtige redskaber til forklaring af de forandringer, der præger samarbejdet mellem kommuner og kommunikationscentre efter strukturreformen. Vi samler disse begreber under fællesbetegnelsen *kapacitet* (jf. Jensen, 2003) som udtryk for den økonomiske institutionalismes forståelse af institutioners evne til effektiv økonomisk koordination. Analyserne af konsekvenserne af den markedsorientering, der har fundet sted på kommunikationscenterområdet, trækker i vid udstrækning på det beskrevne økonomiske teorikompleks.

- I gennemgangen af aspekter fra den institutionelle teori har vi fra den sociologiske institutionalisme til brug i vores analyse af, hvad forandringerne i kommunikationscentrenes rammebetingelser og driftsvilkår betyder for den organisatoriske ledelse af centrene, prioriteret teorielementer om forandringer i *regler, normer og kognition* samt *typedannelse* (vaner og rutiner) i forhold til den sociale interaktion i dannelsen af nye "institutioner" på centrene. Desuden har vi gennemgået forandringsmekanismen *institutionel isomorfisme* med henblik på at bruge dette begreb som forklaringsmodel for en række af de forandringer, der kan iagttages i kommunikationscentrenes organisering og ledelse efter strukturreformen. Vi samler de nævnte komponenter i den sociologiske institutionalismes forståelse af institutioner som et interagerende kompleks af faktorer i det enkelte kommunikationscentres bestræbelser på opnåelse og vedligeholdelse af *legitimitet* (jf. Jensen, 2003) i et forandret institutionelt landskab.

De beskrevne dimensioner i det institutionelle teorikompleks repræsenterer tre forskellige analytiske perspektiver – 1) magt/autoritet, 2) økonomi/kapacitet, og 3) sociologi/legitimitet – som afhængig af analyseformål separat eller samlet kan anlægges på samme problemstilling. I afhandlingen analyserer vi dels konsekvenserne af forandringerne på kommunikationscentre efter strukturreformen adskilt i henholdsvis autoritets-, kapacitets- og legitimitetsperspektiv. Efterfølgende stiller vi skarpt på den valgte styringsteknologi på kommunikationscentre efter strukturreformen, BUM-modellen, hvor vi i samme analyse parallelt inddrager elementer fra samtlige tre beskrevne institutionelle teorier.

7. Empiri

I dette kapitel præsenterer og redegør vi for afhandlingens empiriske grundlag i form af tekstmateriale fra aktuelle undersøgelser og rapporter.

De udfordringer, som vi har oplevet i forbindelse med udvælgelsen af empirisk materiale til afhandlingen, er også gældende for andre tilsvarende rapporteringer eller videnskabelige arbejder. Vi har måttet forholde os til en række spørgsmål og er i den forbindelse endt med at foretage en række pragmatiske valg, som vi i det følgende vil gøre rede for:

- Hvor bredt skal man afdække området?
- Hvor meget empirisk materiale er relevant i forhold til afhandlingens formål?
- Hvilke kilder eksisterer i det hele taget på området?
- Hvilke tidsfrister komplicerer udvælgelsen af empiri?

Som empiri for afhandlingen er primært udvalgt 3 statusrapporter over udviklingen på handicapområdet efter strukturreformen udarbejdet af AKF (Anvendt Kommunal Forskning), samt konsulentrapporter udarbejdet af Huset Mandag Morgen og Peter Bogason Consulting. Vi vurderer, at disse rapporter giver et bredt og dækkende billede af kommunikationscenterområdet, som det aktuelt ser ud. Rapporterne fra AKF dækker adskillige specialiserede institutioner, som i forbindelse med strukturreformen er overgået til kommunal/regional myndighed og giver derfor mulighed for analyse og kommentering af forandringerne i bredere perspektiv end blot i forhold til kommunikationscenterområdet. Som kontrast til dette er rapporterne fra Huset Mandag Morgen og Peter Bogason Consulting meget specifikke i forhold til kommunikationscenterområdet og dermed særlig interessante for vore analyser.

Vores empiriske materiale er tekstmæssigt omfattende og er således udtryk for en prioritering af, at vi har ønsket at gå i dybden med de foreliggende skriftlige og videnskabelige kilder (som efter vores kendskab er de eneste, der på nuværende tidspunkt foreligger). Denne prioritering har haft som konsekvens, at vi inden for afhandlingens tidsmæssige og strukturelle rammer ikke har haft mulighed at supplere vores empiriske materiale med eksempelvis interviews eller spørgeskemaundersøgelser. Ligeledes har vi af tidsmæssige årsager ikke haft mulighed for at vente på det yderligere rapportmateriale, som ellers er lige på trapperne fra AKF og Rambøll

Management, og som vi har forventning om ellers kunne supplere afhandlingens faglige dimensioner i væsentlig grad.

Som nævnt er hovedtemaet for denne afhandling de ledelsesmæssige konsekvenser af de forandringer på kommunikationscenterområdet, som strukturreformen har medført, og det er dermed disse elementer, der har været fokus på ved udvælgelsen af data fra det empiriske materiale.

7.1. Rapporten "Overset?", Mandag Morgen

I rapporten "Overset" om strukturreformens mulige konsekvenser for tale-høreområdet redogør Hede og Taudal (2005) for, at den netop vedtagne strukturreform kan blive en alvorlig trussel mod kvaliteten af indsatsen for voksne og børn med tale-hørehandicap. Hvis reformens planer for tale-høreområdet bliver en realitet, risikerer de faglige miljøer for tale-høreopdagere at miste bæredygtighed. Praksisoplægningen af tale-høreopdagere vil komme under stærkt pres, ligesom mulighederne for at anvende de mere og mere specialiserede internationale forskningsresultater bliver mindre. Samtidig indebærer reformen en række administrative og styringsmæssige problemer i praksis.

Rapporten "Overset" (Hede og Taudal, 2005) adresserer kun i begrænset omfang de potentielle ledelsesmæssige konsekvenser på kommunikationscentrene af de forandringer, som strukturreformen medfører. Men i rapportens afsluttende afsnit præsenteres en række anbefalinger, som vi læser som primært rettet mod ledere og beslutningstagere. Hede og Taudal (2005) anbefaler således:

- *Fasthold store enheder med brede miljøer.* De er nødvendige for at sikre opbygningen af praksiskompetence og vedligeholdelse af den eksisterende viden.
- *Fasthold miljøer med udviklingsmuligheder.* Små miljøer har både færre muligheder og ringere motivation til at udvikle deres fag. De færre muligheder og den mindre motivation skyldes, at et lille miljø i sig selv har en mindre mængde samlet viden.
- *Undgå at give kommuner et uløfteligt myndighedsansvar.* Det er ikke realistisk, at kommunerne på nogen måde kan eller bør få kontrol over hverken de sygehuse eller praktiserende læger, der henviser til behandling eller til de kommuner, der faktisk står for udbuddet i den

kommende struktur. Dermed bliver det demokratisk illusorisk, at borgerne i en kommune kan gøre kommunen ansvarlig for beslutninger og ydelser, som kommunen reelt ikke har indflydelse har på.

- *Undgå udbredt takststyring.* Hvis man alligevel vil holde en almindelig offentlig budgetdisciplin, får man ingen af fordelene, men alle ulemperne ved at indføre takststyring. Enhederne må alligevel ikke reagere på incitamenter og øge udbuddet. Kommunerne har ikke en fornuftig mulighed for at optræde som kompetente indkøbere. Dertil kommer, at det administrative set-up vil koste betydelige beløb i både etablering og drift. I rapporten påpeges risiko for finansielt og administrativt kaos og/eller store styringsproblemer. Den planlagte grundtakstmodel er ikke velegnet til dette område, idet forudsætningen for grundtakstmodellen er, at man sælger "pladser". Men på høre-taleområdet er det relevant at sælge ydelser, ligesom i en speciallægepraksis.

I et afsnit om faglig bæredygtighed når Hede og Taudal (2005) frem til fem konklusioner, der alle peger på behovet for betydeligt større enheder for tale-høre-området, end de kommende kommuner hver for sig har mulighed for at etablere:

1. *Praksisuddannelse:* De nuværende amtslige centre fungerer som praksisuddannelsessteder for tale-høre-pædagoger, nøjagtigt som sygehuse gør for lægerne. I det omfang, de forsvinder, forsvinder mulighederne for at få en praksisopplæring i faget. De få institutioner, der overgår til staten og regioner, er ikke store eller brede nok til at være uddannelsessteder for fremtidens tale-høre-pædagoger.
2. *Kompetencevedligeholdelse:* De nuværende centre er afgørende for vedligeholdelse af den faglige kompetence. Det er et velkendt fænomen, at selv når professionelle har gennemgået både deres grunduddannelse og en efterfølgende praksisuddannelse, kniber det for dem at opretholde deres kompetence, hvis de arbejder i for små enheder.
3. *Dække yderområder:* Det er nødvendigt med relativt store enheder for at sikre en bred geografisk dækning med høre-taleydelser. Det er allerede i dag i praksis mange steder umuligt for kommuner i yderområder at rekruttere kvalificeret personale. Disse kommuner vil være afhængige af, at der findes mere centrale enheder, der skal og kan løse opgaver for dem.

4. *Behov for backup-enheder til kommunerne:* De nuværende centre er afgørende som backup-enheder for de nuværende og kommende kommunale tale-høreindsatser over for børn. Det svarer helt til, at de nuværende alment praktiserende læger bl.a. er velfungerende, fordi de har mere specialiserede enheder, som de kan henvise mere komplicerede tilfælde til.
5. *Udviklingskompetence:* De nuværende centre er nødvendige forudsætninger for at skabe yderligere udvikling på tale-høreområdet. Internationalt er der tale om et område, der som en række andre sundhedsvidenskabelige discipliner, fx genoptræning, er inde i en rivende udvikling med en hastigt stigende forskningsaktivitet.

Hede og Taudal (2005) understreger, at disse konklusioner ikke entydigt peger på de tidligere amter som den optimale organisering. Tværtimod udgør de også en argumentation for, at de daværende enheder i talrige tilfælde var klart i underkanten størrelsesmæssigt.

7.2. AKFs femårige forskningsprojekt: Kommunalreform og handicap

Hovedspørgsmålet i den evaluering, som AKF (Anvendt Kommunal Forskning) gennemfører i perioden 2005-10, er: Hvad betyder kommunalreformen for handicappede borgere med behov for specialiserede tilbud og rådgivning?

Strukturreformen indebærer, at det i fremtiden er kommunerne, der både har myndigheds- og finansieringsansvaret på handicapområdet og muligheden for at overtage amternes tilbud og rådgivningsfunktioner. Det afgørende spørgsmål for brugerne – mennesker med handicap, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning – er imidlertid ikke, om det lige netop er amter/regioner, staten eller kommuner, der leverer de relevante specialiserede tilbud og rådgivning. Det afgørende er, om brugerne stadig har adgang til relevante specialiserede tilbud og rådgivning inden for rammerne af den nye kommunale struktur.

AKF nævner i beskrivelsen af evalueringen, at særligt når det gælder de meget specialiserede tilbud til og rådgivning af mennesker med handicap, kan der blive tale om en markant forandring i forhold til tidligere. Hidtil har amterne været ansvarlige for personer, der havde behov for meget specialiserede tilbud og rådgivning, fx specialinstitutioner, specielle boformer, tilbud om beskyttet beskæftigelse og specialrådgivning. Baggrunden for den hidtidige fordeling af an-

svar og opgaver mellem kommuner og amter på den specialiserede del af handicapområdet har været, at amterne har kunnet samle ekspertise og sikre finansielt grundlag for opgaver, som de enkelte kommuner ikke kunne forventes at løse. På den baggrund, og på grundlag af bloktilskud og takstfinansiering, har amterne gennem årene opbygget omkostningstunge og stærkt specialiserede tilbud, som kommunerne har kunnet benytte sig af, når der opstod behov i de enkelte kommuner. Det har været den centrale antagelse i den gamle struktur, at de specialiserede opgaver skulle løses på amtsligt niveau for at sikre faglig og økonomisk bæredygtighed. Antagelsen i forbindelse med den nye struktur er, at de færre (98) og større (mere end 20.000 indbyggere) kommuner i langt højere grad vil være i stand til at løfte opgaverne med de specialiserede tilbud og rådgivning, både fagligt og økonomisk.

AKF redegør i beskrivelsen af evalueringen for, at regeringens argumentation og mål med ændringerne i loven om social service er en række ønsker om: 1) at skabe en klar og entydig ansvarsfordeling på socialområdet, 2) at sociale opgaver i højere grad løses på en mere kvalificeret måde i nærmiljøet og i tæt samspil med de almindelige tilbud, og 3) at den brede vifte af tilbud og den særlige ekspertise, som borgerne og kommunerne kan benytte i dag udvikles og understøttes. Regeringen vurderer således, at de nye større kommuner vil være i stand til at sikre nærhed og en bedre sammenhæng mellem de specialiserede tilbud og de almindelige tilbud, samt at kommunerne også vil være i stand til at udvikle og understøtte særlig ekspertise. På den ene side har regeringen dermed stor tiltro til, at de nye færre og større kommuner vil danne grundlag for faglige og økonomiske bæredygtige enheder, der vil være i stand til at løfte opgaverne på handicapområdet, også når det gælder de mest specialiserede tilbud og udviklingen heraf. På den anden side er der fra bl.a. brugerorganisationer, amter, fagforeninger m.fl. stillet en række kritiske spørgsmål i forhold til, om de nye kommuner nu også vil være i stand til at sikre de særligt specialiserede tilbud og ikke mindst udviklingen heraf. Kritikerne er bange for, at reformen vil føre til en utilsigtet og problematisk afspecialisering på området, der vil føre til færre tilbud og faldende kvalitet.

AKF fremhæver, at udviklingen på området med god grund kan betegnes som usikker, hvorfor det er meget relevant, at der i evalueringen stilles skarpt på spørgsmålet om, hvad kommunalreformen kommer til at betyde for handicappede borgere med behov for særligt specialiserede tilbud og rådgivning. I bedste fald vil disse borgere ikke komme til at mærke forandringer eller

ligefrem mærke forbedringer. I værste fald vil de komme til at mærke forringelser, som giver dem et ringere grundlag for at leve et liv så tæt på det normale som muligt og på lige vilkår. Evalueringen bygges op omkring de tre faser, som indførelsen af den nye kommunale struktur består af, efter at den politiske afklarings- og forhandlingsfase afsluttes med vedtagelse af lovgivningen i juni 2005: 1) Planlægningsfasen fra 2005 til ultimo 2006, 2) implementeringsfasen fra 2007 til 2008 og 3) driftsfasen fra 2009 til 2010.

7.2.1. Rapporten "Ny struktur og dynamik på handicapområdet", AKF

Rapporten *Ny struktur og dynamik på handicapområdet* (Olsen og Thorsted, 2007) er den første publikation fra AKFs femårige evaluering af "Kommunalreform og handicap". I rapporten sættes fokus på de foreløbige erfaringer og forventninger til reformen, som de kommer til udtryk gennem interview med 17 brugere af specialiserede tilbud på handicapområdet samt medarbejdere og ledere af deres tilbud. På dette tidlige tidspunkt, hvor reformen var ved at blive implementeret, er brugernes konkrete erfaringer og forventninger relativt få. Det er særligt lederne og til dels medarbejderne, der har erfaringer og forventninger. Rapporten præsenterer de foreløbige erfaringer og sætter fokus på de nye dynamikker, der bliver afgørende for udviklingen på handicapområdet efter den kommunale opgave- og strukturreform anno 2007 (Olsen og Thorsted, 2007).

7.2.2. Rapporten "Ændringer på handicapområdet et år efter strukturreformen", AKF

Rapporten *Ændringer på handicapområdet et år efter strukturreformen* (Rieper m.fl., 2008) er det andet working paper fra AKFs undersøgelse af "Kommunalreform og handicap". Det er undersøgelsens ambition at bidrage med begrundede vurderinger af tendenser i udviklingen efter reformen, som de erfares af i alt ca. 100 udvalgte brugere, medarbejdere og på handicapområdet. Rapporten beskriver, hvad der er sket på handicapområdet godt et år efter strukturreformen. Brugere, medarbejdere og ledere på en række tilbud på det specialiserede område peger på, at der er ændringer i gang, men ikke så dramatiske som forventet. Ændringerne vedrører især stigende administrative krav, nye visiteringsformer, større synlighed udadtil og opbygning af faglige netværk.

7.2.3. Rapporten "Hverdagslivet og kommunalreformen", AKF

Rapporten *Hverdagslivet og kommunalreformen* (Bonfils m.fl., 2009) er det tredje working paper fra AKFs femårige forskningsprojekt om "Kommunalreform og handicap". I dette working paper sættes fokus på, hvordan kommunalreformen påvirker hverdagen hos brugere, medarbejdere og ledere på de specialiserede tilbud. Af rapporten fremgår, at lederne på de specialiserede tilbud for handicappede oplever, at der er sket markante ændringer i deres arbejdsvilkår inden for de sidste 2 år. Efter kommunalreformen overgik de tidligere amtslige tilbud på handicapområdet til kommunal eller regional drift, og der blev indført nye markedsmekanismer for køb og salg af ydelser. Lederne skal derfor orientere sig mod de nye rammebetingelser for driften af de specialiserede tilbud. Der er tegn på, at tilbud, der er kortvarige og dermed har et kontinuerligt flow af nye brugere, ændrer deres ydelser, så bestillerkommunerne kan købe mere fleksibelt tilrettelagte tilbud.

7.3. Rapporten "Strukturreformen og kommunikationscentre", Peter Bogason

Professor, Ph.d. Peter Bogason har i 2009 for forstanderne for landets 22 kommunikationscentre udarbejdet en analyse af udviklingen i rehabilitering og kompensation af tale-, høre-, synshandicappede efter strukturreformen (Bogason, 2009). Rapporten adresserer følgende problemstillinger:

- Er der forskel på institutionernes udvikling i regioner med direkte takstfinansiering (betaling pr. ydelse), indirekte takstfinansiering (abonnement på en række specificerede ydelser) og objektiv finansiering (efter befolkningstal mv.)?
- Hvilke konsekvenser har en evt. forskellig udvikling haft specielt for omkostningerne til administration af tale-høre-syns-området?
- Er kommunernes myndighedsroller kendetegnet ved dækkende faglighed og bæredygtighed?
- Kan man ud fra analyse af ovenstående give anbefalinger til den fremtidige organisering af tale-høre-syns-området?

Der peges i rapporten på en række problemstillinger og en skitse til løsning af udfordringerne på kommunikationscenterområdet:

- *Faglighed.* Kommunernes personale er overvejende uddannet inden for Servicelovens rammer og forståelse for ydelsers sammensætning og kvalitet. Mange af centrenes ydelser bygger traditionelt på lov om specialundervisning for voksne og dens kompenserende undervisningsbegreb. De kommunale sagsbehandlere ønsker at omdefinere ydelserne til serviceloven, hvor det er muligt.
- *Omkostninger.* Kommunerne synes, at mange af centrenes ydelser er dyre i forhold til det, kommunerne er vant til inden for servicelovens rammer. Man stiller spørgsmålstegn ved omfang og varighed af visse ydelser inden for den kompenserende undervisning.
- *Transaktionsomkostninger.* Centrene har oplevet et meget stort arbejde med at omstille sig til at skulle levere udredninger i en form, som den kommunale forvaltning kan forstå. Der bruges megen tid i forhold til det at levere ydelserne på at administrere den enkelte sag, herunder udskrivning af regninger og opfølgninger. Centrene vurderer, at ekstraomkostningerne ligger på ca. 10 pct. af centrenes budget. Kommunerne har desuden ekstraomkostninger, bl.a. fordi de komplicerede sager skal behandles af flere afdelinger i forvaltningen.
- *Centrenes ansættelsesformer.* Da centrene i stor udstrækning har været defineret som undervisningsinstitutioner iht. lov for specialundervisning for voksne har det meste af personalet været ansat som lærere inden for Danmarks Lærerforenings overenskomst. En række centre har derfor over de seneste år ændret overenskomsterne til konsulentansættelse, som godt nok giver den enkelte medarbejder en højere løn, men omvendt udnytter personalets arbejdsuge mere effektivt og dermed nedsætter udgifterne til bl.a. udredning.
- *Centrenes åbenhed.* Nogle centre har arbejdet meget på egne præmisser og har forventet, at borgerne selv henvendte sig. Et mere aktivt samarbejde med f.eks. sygehuse og jobcentre har nogle steder i landet givet centrene større budgetsikkerhed og en bredere arbejdsflade.
- *Konklusioner og skitser til løsninger.* I forhold til løsninger på problemerne peger rapporterne på faglighed og bæredygtighed som væsentlige parametre, hvilket ifølge rapporten er vanskeligt at forestille sig, at alle landets 98 kommuner kan opnå. Bortset fra Region Hovedstaden har kommunerne løst problemet ved at bruge institutionerne aktivt som rådgivere og

beslutte på grundlag af indstillingen uden at behandle den fagligt. Hvis man skal opnå faglighed og bæredygtighed i en besluttende forvaltning i en fuldstændig BUM-model, må man pege på regionerne som det niveau, man kan forvente vil kunne løfte opgaven. Ved en modificeret BUM-model kan kommunerne løfte opgaven.

Rapporten vurderer følgende fem organisationsmodeller:

- Model 1: Fuld BUM-model. Forudsætter faglighed og bæredygtighed i forvaltningen i alle bestillerkommunerne, og det kan være vanskeligt at etablere. Forudsætter store ændringer i institutionernes administration og arbejdsgange, hvilket fordyrer ydelserne. Høje transaktionskostninger og stor budgetusikkerhed.
- Model 2: Reduceret BUM-model med de facto abonnementsordning baseret fx på befolkningstal for de mindre ydelser. Betaling pr. ydelse for større ydelser. Reducerer transaktionskostningerne for alle parter, men kommunerne har stadig problemet med faglighed og bæredygtighed, med mindre man aktivt bruger institutionerne som rådgivere. Giver budgetsikkerhed i et vist omfang.
- Model 3: Abonnementsordning baseret på aftaler mellem hver kommune og institutionerne med specifikation af rammer for de forskellige ydelser. Kommunerne behøver ikke at indrette faglig og bæredygtig forvaltning, men institutionerne skal opgradere deres administrative systemer. Giver stor budgetsikkerhed.
- Model 4: Abonnementsordning baseret på befolkningstal eller lignende. Ingen af parterne behøver at omstille administrationen voldsomt, men institutionerne må belave sig på at kunne dokumentere ydelserne bedre over for kommunerne. Giver fuldstændig budgetsikkerhed.
- Model 5. Lovgivningen ændres, således at opgaverne tilbageføres til regionerne. Der er muligt på det niveau at etablere faglighed og bæredygtighed. Man kan endvidere sammenlægge institutionerne for at få mere "tyngde" i udviklingspotentialer.

Bogason skitserer desuden en sjette tilgang, som indebærer en samlet rehabiliteringslovning, der integrerer de forskellige nuværende love i en slags handicaplov. Hvis principperne om fag-

lighed og bæredygtighed skal opretholdes, bør aktiviteterne ifølge Bogason forankres i regionerne.

Ud fra det materiale, der har været inddraget i undersøgelsen, peger rapporten først og fremmest på, at model 4 fungerer uden problemer i to regioner. Der er imidlertid et vist pres for at indføre en taksmodel i den ene af disse regioner, hvilket ifølge Bogasons undersøgelse ikke er anbefalelsesværdigt. I det omfang, kommunerne stærkt ønsker en takstmodel, anbefaler rapporten, at man satser på model 2 eller 3 eller kombinationer deraf.

Samtidig anbefaler rapporten, at man overvejer sammenlægning af de små institutioner til større, der kan opnå mere kritisk masse til udviklingsopgaver og til professionel administration. Institutionerne bør desuden aktivt søge et samarbejde med de parter, der har brug for parallelle ydelser. Det gælder fx sygehusene, hvor institutionerne kan stå som leverandører til de for dem tilsvarende ydelser, der gives under sundhedsloven på sygehusene. Tilsvarende kan man mere aktivt søge et samarbejde med de kommunale jobcentre. Der bør desuden skabes bedre muligheder for udviklingsopgaver i et nationalt perspektiv, således at man ikke ender i regionale, ”lukkede kasser”. Det kan man overveje i et samspil med de relevante højere læreanstalter.

7.4. Opsamling

De fem rapporter, som er afhandlingens empiriske grundlag, peger på et bredt spektrum af problemfelter:

Nogle af udfordringerne handler om forandrede relationer og autoritet: dels mellem kommuner og kommunikationscentre og dels mellem tidligere autonome institutioner og nye driftsherrer, som nu indfører styringsprincipper, der af kommunikationscentrene opleves som stramninger. Andre problemstillinger handler mere afgrænset og konkret om de forandringer, som det større fokus efter strukturreformen på kapacitet (økonomisk rationalitet og effektivitet) medfører i kommunikationscentrenes daglige organisering. Og endelig ledes opmærksomheden i andre dele af empirien hen på konsekvenserne af indføringen af blandt andet nye regel- og normsæt samt nye arbejdsgange (fx øget dokumentationspres og BUM-model), som dels udfordrer centrenes mulighed for opnåelse af legitimitet, og som dels har konsekvenser for den konkrete organisering af indsatsen på centrene.

Empirien rummer således god kobling til temaerne i vores problemformulering, dels om centrenes overlevelses- og udviklingsmuligheder og dels om fagligheden og kvaliteten i indsatsen. Ligeledes fremstår empirien som relevant i forhold til vores underspørgsmål om forandringer-nes konsekvenser i forhold til centrenes autoritet, kapacitet, legitimitet samt BUM-modellen som styringsteknologi, som vi går i dybden med i næste kapitel.

8. Analyser

I dette kapitel udfører vi (som beskrevet i kap. 5) fire analyser, som skal kvalificere vores besvarelse af afhandlingens overordnede problemformulering:

Hvordan kan lederne af kommunikationscentrene sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder (strategisk output), og samtidig fastholde faglighed og kvalitet (policy outcome)?

For at besvare den første del af problemformuleringen anvender vi perspektiver inden for hhv. økonomisk, sociologisk og historisk institutionalisme, som tilsammen skal belyse, hvordan forandringerne i det institutionelle set-up påvirker kommunikationscentrenes styringsbetingelser i forhold til autoritet, kapacitet og legitimitet. Operationaliseringen af problemformuleringens første del sker ved at stille tre spørgsmål som danner baggrund for analyserne:

- **Analyse 1: Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?**
- **Analyse 2: Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?**
- **Analyse 3: Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?**

For at besvare anden del af problemformuleringen, som vedrører ledernes muligheder for fastholdelse af faglighed og kvalitet, gennemfører vi en analyse af BUM-modellens konstituerende effekter for kommunikationscentrene som fagprofessionelle organisationer i instrumentelt, institutionelt og radikalt perspektiv. I en andenordensanalyse, som bygger på konklusioner af de tre foregående analyser, afdækker vi, hvordan BUM-modellen træder frem i organisationen som selvstændig aktør og får konstituerende kraft ved at normalisere og autorisere til nye roller og procedurer:

- **Analyse 4: Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?**

Konklusionerne fra analyserne skal danne baggrund for vores formulering af en strategi for problemformuleringens to elementer: dels *strategisk output* i relation til centrenes overlevelse og udviklingsmuligheder og dels *policy outcome* i relation til fastholdelse af faglighed og kvalitet.

De rapporter mv. (Hede og Taudal, 2005; Langhede og Klemmensen, 2006; Olsen og Thorsted, 2007; Rieper m.fl., 2008; Bogason, 2009; Bonfils m.fl., 2009), som vi har udvalgt som empirisk grundlag for afhandlingen, peger entydigt på, at de forandringer i kommunikationscentrenes rammebetingelser og driftsvilkår, som er afledt af strukturreformen, har haft en række betydelige konsekvenser for kommunikationscentrene og de øvrige specialiserede tilbud:

- Forandringer i centrenes muligheder for at skabe sig indflydelse
- Forandringer i den økonomiske ledelse af kommunikationscentrene
- Forandringer i den organisatoriske ledelse af kommunikationscentrene
- Påvirkning af faglighed og kvalitet i opgaveløsningen som følge af implementering af BUM-modellen

I de følgende analyser konkretiserer vi en række af disse konsekvenser med begreber fra henholdsvis historisk, økonomisk og sociologisk institutionel teori.

8.1. Analyse 1: Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?

For at kunne besvare spørgsmålet undersøger vi ved hjælp af to perspektiver fra nyinstitutionel historisk teori (stiafhængighed og magt), hvordan relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene påvirkes af de forandrede rammebetingelser. Ved at anvende stiafhængighedsperspektivet analyserer vi, om forandringerne i rammebetingelser og relationer mellem kommunerne og kommunikationscentrene følger bestemte strukturelle spor, som er konstituerende for kommunikationscentrenes fremtidige muligheder for at kunne tilrettelægge en strategi, der sikrer organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder. Og for at afdække kom-

munikationscentrenes strategiske muligheder for at skaffe sig indflydelse under de nye styringsbetingelser gennemfører vi en magtanalyse, hvor vi undersøger empirien for forskellige magtformer.

8.1.1. Stiafhængighed og forandringsprocesser

Det er vores vurdering, at de forandringer, som aktuelt har haft konsekvenser for kommunikationscentrene, kan føres tilbage til (er stiafhængige i forhold til) de spor, som blev formet i New Public Management perioden i begyndelsen af 1980'erne. I dette perspektiv kan der argumenteres for, at netop NPM repræsenterer en kritisk skillevej, som medførte et brud og afsatte nye spor for den institutionelle udvikling. Mange af de seneste års reformer og forandringer af offentlige institutioner kan dermed ses som en stiafhængig kontinuitet, dvs. en naturlig og evolutionær følge af de seneste 25 års udvikling. Set i dette lys er de aktuelle forandringer og konsekvenser for kommunikationscentre og andre specialiserede institutioner blot at betragte som en naturlig, omend sen, følge af en proces, som de fleste andre offentlige institutioner har været igennem på et tidligere tidspunkt. At forandringerne kommer så relativt sent for kommunikationscentrenes vedkommende, skyldes utvivlsomt den skjulte tilværelse, som kommunikationscentrene har ført gennem mange år i amterne upåagtet af borgere og politikere og omfattet af den "godartede ligegyldighed" fra såvel amtslige som kommunale beslutningstagere, som vi nævner i indledningen (Hede og Taudal, 2005, s. 49). Omvendt kan der i et kortere tidsperspektiv også argumenteres for, at netop strukturreformens gennemførelse i 2007 repræsenterer en kritisk skillevej for kommunikationscentre og lignende organisationer, hvor den fremtidige udvikling for centrene gøres stiafhængig af et ønske fra kommunernes side om, at kommunikationscentrene bevæger sig i retning af større grad af markedsorientering med styring af udbud og efterspørgsel ved hjælp af flerårige rammeaftaler, større fokus på sammenhæng i indsatsen med eventuelle øvrige tilbud fra kommunen, nedtoning af faglighed (afspecialisering) og øget fokus på effektiv drift i konkurrence med andre udbydere.

Reformen stiller krav om, at kommunerne inden for hver af de fem regioner hvert år skal indgå en rammeaftale med regionen på såvel det sociale område som specialundervisningsområdet, hvori der gøres rede for en lang række forhold vedrørende udbud og efterspørgsel af tilbud og ydelser, håndtering af akutopgaver,

ventelister, udviklingsinitiativer mv. Dynamikken i arbejdet med rammeaftalerne afgøres af parternes interesser og strategier i forhold til, i hvilken grad de vil bruge aftalerne til at sikre henholdsvis faglig udvikling og minimering af den nye usikkerhed, som markedet introducerer i forhold til brugergrundlaget og dermed de økonomiske forudsætninger for tilbud og ydelser (Olsen og Thorsted, 2007, s. 39).

I forbindelse med takstfinansiering er der siden AKFs undersøgelse fra 2008 sket en ændring. Der udtrykkes således bekymring for, at specialiseringen kan blive svær at fastholde under kommunen, fordi de specialiserede tilbud kommer under samme forvaltning som en lang række mindre specialiserede tilbud. En anden type bekymring går på, om man i kommunerne vil afsætte de ressourcer, som driften og udviklingen af et specialiseret tilbud kræver. Lederne forventer, at kommunerne i højere grad vil prioritere at udvikle deres tilbud, der ligger inden for det, man lidt groft kan sammenfatte som normalområdet frem for de nye tilbud inden for den specialiserede del af handicapområdet (Olsen og Thorsted, 2007, s. 23).

Som det fremgår af vores teori afsnit, kan der identificeres 5 forskellige typer af institutionel forandring, som kan anvendes til at beskrive, hvilke forandringsprocesser en organisation er udsat for: *Udskiftning, aflejring, marginalisering, konvertering og udtømning.*

Det er især forandringsprocessen *aflejring*, som kan iagttages såvel i empirien som i det aktuelle kommunale institutionelle landskab efter strukturreformen. Der er mange eksempler på, at nye institutionelle elementer som forøget dokumentation, effektiv sagshåndtering og rationel økonomistyring bygges ovenpå allerede eksisterende institutioner og i kraft af de rationaliserede myter, som knyttes til etableringen af de nye institutioner, gradvist aflejres i den eksisterende institution og efterhånden vil opleves som mere vigtige end de gamle. Dermed undermineres dele af institutionens betydning langsomt, fordi de nye institutionelle elementer gradvist tager over.

I mindre omfang kan der desuden konstateres elementer fra de institutionelle forandringsmekanismer *udskiftning* og *konvertering* i det nye samarbejde mellem kommuner og kommunika-

tionscentre. *Udskiftning* kan siges at være i spil i de organisationer, hvor sagsgange og visitationsprincipper fra fx sociallovgivningen tilbyder sig som alternativ til hidtidig specialundervisningspraksis, fordi der i den kommunale forvaltning er knyttet højere legitimitet til servicelovens bestemmelser, eller fordi der tilskyndes aktivt til denne institutionelle logik af dominerende aktører i kommunen. I samme spor kan der tales om *konvertering*, når en institution bruges til nye formål eller får nye opgaver, således som tilfældet i nogen grad er, når nogle kommuner efter strukturreformen er begyndt at bruge kommunikationscentrene som større aktør i fx beskæftigelsesfremmende indsatser for personer, som står uden for arbejdsstyrken. På denne måde sker der en redefinering (konvertering) af specialundervisningsopgaverne og deres betydning, uden at de eksisterende rammer for aktiviteten sprænges:

Når de specialiserede tilbud og ydelser skal integreres i den kommunale visitationspraksis, der ikke hidtil har skullet rumme disse tilbud, så kan der sættes gang i flere vidt forskellige dynamikker. I et yderpunkt kan de nye tilbud og ydelser blive bedt om at tilpasse sig den eksisterende visitationspraksis (Olsen og Thorsted, 2007, s. 40).

Hovedparten af lederne oplever, at de udadrettede og strategiske ledelsesopgaver fylder mere i dag end tidligere, og flere ledere er inde på, at de er tættere på det politiske niveau i kommunerne, end de var i amtet. Flere af lederne er inde på, at de har behov for nye ledelsesredskaber, fordi deres rolle ændres til at blive mere strategisk og rettet mod de eksterne relationer til den kommunale forvaltning og det politiske niveau (Bonfils m.fl., 2009, s. 60).

En række kommuner overvejer at hjemtage visse ydelser. Udgangspunktet er, at man finder visse af institutionerne for dyre, og/eller at man har personale, der kan påtage sig nogle af opgaverne – eller at man kan købe ydelserne billigere hos private udbydere. For børneområdet er bevægelsen meget klar, her tager man udgangspunkt i PPR og de speciallærerkårer, skolerne har. Eksempler på mulige hjemtagelser er: 1) Simpel instruktion i brug af høreapparat, som kan klares af en SOSU-assistent på meget kort tid, 2) Afasi, hvad angår den talepædagogiske del, og hvis kommunen er så stor, at der kan komme kritisk masse til gruppeundervis-

ning, og 3) Stemmetræning, som efter nogle kommuners opfattelse kan købes billigere hos en privat udbyder (Bogason, 2009, s. 46).

Vi vurderer, at de aktuelle ændringer af kommunikationscentrenes driftsvilkår og rammebetingelser og konsekvenserne heraf med rimelighed kan fortolkes som en radikal forandring, der kan forklares med begreber fra den historiske institutionalisme. Der er dels tale om, at den strukturelle reproduktion af regler, normer, rutiner mv. på kommunikationscenterområdet ophører, fordi amterne nedlægges, og myndighedsopgaverne vedrørende centrene overdrages til kommunerne. Og dels er der tale om nogle helt særlige situationsbestemte forhold (et kritisk øjeblik), hvor der ændres fundamentalt på kommunikationscentrenes finansiering og dermed stilles spørgsmålstegn ved centrenes eksistensgrundlag og værdisæt i form af særlige normer for faglighed, kvalitet og styringsteknologi. Dette sammenfald af særlige omstændigheder medfører, at der med afsæt i den historiske institutionalismes begreber for kommunikationscentrenes vedkommende kan argumenteres for, at konsekvenserne af de aktuelle forandringer er udtryk for et radikalt brud med hidtidig styringspraksis og opgaveløsning. Det er således i højere grad de stiafhængige processer i et længere tidsperspektiv, der har konstitueret de aktuelle forandringer i centrenes rammebetingelser og relationer, end det er udtryk for et akut opstået ønske om at nedlægge amterne og styrke kommunerne.

8.1.2. Ændrede rammebetingelser og relationer

Strukturreformen indebærer både et skift af driftsherre og en ny finansierings- og visitationspraksis, som påvirker de specialiserede tilbuds oplevelse af at have indflydelse på egen situation. Med skift af driftsherre fra amt til kommune finder der flere institutionelle og strukturelle ændringer sted, som skal tilpasse og integrere tilbuddene ind i en kommunal hverdag, og som til dels opleves som begrænsende for initiativ og påvirkningsmuligheder. Kommunerne stiller tilsyneladende større krav til standardisering og er mere kontrollerende i deres måde at agere på end de tidligere driftsherrer:

Af ændringer med direkte tilknytning til reformen omhandler størstedelen relationen mellem det enkelte tilbud og kommunen. Mange medarbejdere oplever, at kommunen i stigende grad stiller krav til tilbuddene i form af øget dokumentation

og skriftlighed. Indkøbsaftaler er en anden ting, der på flere tilbud nævnes som problematisk, og generelt opleves der på flere tilbud øget fokus på økonomi med det skiftede ejerforhold, som også har betydet mere pres på ledelsen og administrativt personale (Rieper m.fl., 2008, s. 56).

En del af disse ændringer og oplevede begrænsninger kan ses som udtryk for to forskellige styringskulturer, hvor kommunernes ledelsesform er mere styrende, tættere på og stiller flere krav til tilbuddene, end amterne gjorde:

Forholdet mellem central styring og autonomi går igen i hovedparten af lederinterviewene. Lederne oplever, at omfanget af kommunalt udmeldte procedurer og retningslinjer mindsker deres autonomi og frihed til at disponere og træffe beslutninger lokalt på tilbuddene. Der tegner sig et billede af, at kommunerne anvender forskellige redskaber i styringen af specialtilbud. Nogle ledere oplever kommunernes styring som meget centralistisk, og at der udmeldes mange procedurer, regler og standarder for, hvordan de som ledere skal agere (Bonfils m.fl., 2009, s. 63).

En yderligere forklaring på, at de kommunaliserede tilbud oplever, at deres indflydelse er begrænset i forhold til tidligere, kan også være at tilbuddene bliver integreret ind i eksisterende normer, regler og rutiner i kommunen og skal tilpasse sig kommunale strukturer og institutionelle rammer, som tilbuddene ikke har deltaget i udviklingen af, ikke har de "historiske forudsætninger" for at forstå, og at tilpasningen derfor opleves som et tab af magt og indflydelse på eget tilbud og situation:

Det har stor betydning, at direktionen har besluttet, at man skal have dialogbaseret aftalestyring. Lederen laver derfor nu indsatsområder og har været til samtale mv. Det er meget standardiseret og styret og ikke lagt op til ens eget initiativ, mener hun. Man skal skrive under på, at man på et år arbejder med fx seks indsatsområder, og at resultaterne skal kunne måles... Hvad angår kommunernes styringspraksis oplever en del ledere kommunernes styring som alt for detaljeret, og at de mister noget af deres tidligere selvbestemmelse. En del ledere oplever en

udpræget centralisme og indblanding helt ned i mindste detalje. Fx kan kommunen finde på at blande sig i ting, som der hidtil har været stor tillid til, at de selv kunne klare (blandt andet omkring hvilken type papir og hvilke kontorartikler de køber) (Rieper m.fl., 2008, s. 35-36).

Tilsyneladende har økonomi fået meget stor vægt i relationerne mellem tilbuddene og kommunerne, hvor tilbuddenes muligheder for at sætte en faglig dagsorden er begrænset dels af de nye styringsteknologier, som stiller krav om at specificere ydelserne på en anden måde end tidligere, og dels af kommunernes økonomiske fokus. Kommunikationscentre og de specialiserede tilbuds eksistensberettigelse skal netop ses i lyset af den særlige faglighed, de repræsenterer. Ved at tillægge økonomien denne store betydning skabes der utryghed på centrene, idet specialiseret faglighed koster, og de manglende faglige drøftelser kan derfor skabe utryghed i forhold til kommunernes forståelse for de vilkår, centrene skal have for at sikre deres fortsatte eksistens. Nogle tilbud går på kompromis med fagligheden af økonomiske grunde ved at ændre indhold og beskrivelse af ydelser, hvilket kan ses som en imødekommelse af den herskende økonomiske dagsorden. Af grundlaget for strukturreformen fremgår ikke, at specialundervisning for voksne eller andre specialiserede ydelser har været for omkostningstunge eller er blevet tilbudt til for mange mennesker. Der kan derfor argumenteres for, at det fokus, der mange steder i landet er blevet lagt på dokumentation og økonomistyring fra kommunernes side, kan tolkes som udøvelse af indirekte magt, idet dagsordenen handler om dokumentation og økonomi og ikke faglighed i indsatsen. Ligeledes kan nogle kommuners ønske om at behandle visitationer til specialundervisning for voksne som sager henhørende under serviceloven eller gøre den kommunale beskæftigelsesindsats til en del af voksenspecialundervisningen, fordi der normativt er knyttet højere legitimitet til disse indsatser i kommunerne, opfattes som forsøg på udøvelse af indirekte magt:

Der opleves generelt et større fokus på økonomi frem for faglighed. Det opleves, at rammerne er blevet mere firkantede for de institutioner, der er overtaget af kommunen. Institutionernes skal nu på mere stringente måder beskrive, hvad tilbuddet indeholder, og de skal levere ydelserne på en anden måde i dag. De er derfor blevet mere ydelsesorienterede. Mange ledere oplever den kommunale

tænkning, som at kommunen har så og så mange penge til at løse opgaven, og så skal man få det til at hænge sammen med budgettet uanset de faglige konsekvenser. Økonomien vægter rigtig meget og er blevet en stor del af lederens hverdag, hvilket forstyrrer fagligheden (Rieper m.fl., 2008, s. 40).

Der er for en stor del af institutionernes ydelser ikke samme faglighed hos de involverede aktører. Kommunernes personale er overvejende uddannet inden for servicelovens rammer og forståelse for ydelsers sammensætning og kvalitet. Institutionerne bygger for mange ydelsers vedkommende traditionelt på lov om specialundervisning og dens kompenserende undervisningsbegreb. De kommunale sagsbehandlere ønsker at omdefinere ydelserne til serviceloven, hvor det er muligt (Bogason, 2009, s. 59).

Indtil strukturreformen var retten til at træffe en ressourceudløsende afgørelse (visitation) på vegne af en borger uddelegeret fra amterne til kommunikationscentrene, som inden for eget budget havde kompetence til både at beslutte, hvad borgeren skulle have af ydelser og udføre de pågældende ydelser. Lovgivningen om strukturreformen ændrer kommunikationscentrenes reelle magt og indflydelse, idet myndighedsansvaret flyttes til kommunerne, som ikke har uddelegeret visitationskompetencen til kommunikationscentrene, som amterne gjorde det. Særligt i Region Hovedstaden er det tydeligt, at der sker en begrænsning i kommunikationscentrenes magt til at træffe beslutninger, idet kommunerne beslutter at indføre takst og visitationsstyring til centrene og fastholder myndighedsudøvelsen i kommunen.

Kommunerne vælger i vid udstrækning at indføre BUM-modellen og andre "institutionaliserede superstandarder" (fx takstfinansieringsmodeller og abonnementsordninger) som styringsteknologier til løsning af de nye opgaver. Den institutionelle magt omkring disse teknologier er så udtalt, at der kun i meget beskednen grad er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om disse teknologier er hensigtsmæssige at anvende i forhold til de specialiserede opgaver, som kommunerne overtager.

For kommunikationscentrene betyder BUM-modellen en forandring i magtforholdet mellem kommuner og kommunikationscentre, hvor magtpositionen (myndighedsafgørelse og takstfinansiering) er flyttet til kommunerne, som har fået institutionel magt til ikke bare at definere

regler og normer for opgavevaretagelsen, men i praksis også fået magt til at beslutte, om et center skal eksistere eller ej de steder i landet, hvor der er flere konkurrerende aktører at vælge i mellem, eller ved at hjemtage opgaverne til egen kommune. Det skaber en betydelig usikkerhed om fremtiden ikke mindst om jobsikkerheden på kommunikationscentrene og de øvrige specialiserede tilbud, som påvirker hele organisationen.

En række kommuner i Region Hovedstaden har ikke fulgt KLs anbefalinger om en modificeret BUM-model med hensyn til en mere tillidsfuld anvendelse af institutionerne som rådgivere i komplicerede forhold – bl.a. handicapsager. I stedet er der etableret et beslutningssystem, som forekommer unødvendigt tungt og omkostningsfyldt. Det gælder især de små ydelser. For de store ydelsers vedkommende er de kommunale administratorer betænkelige ved omkostningerne, men savner faglig indsigt til at foreslå alternativer (Bogason, 2009, s. 61).

Flere ledere fortæller, at medarbejderne er bekymrede for, om kommunen kan finde på at hjemtage deres arbejde. Kommunerne kan ændre på forholdene hvert år, hvorfor både ledelse og medarbejdere lever med en evig usikkerhed og har brug for at tale med kommunerne om mere langsigtede planer. Mange oplever, at man på institutionerne er til eksamen hele tiden (Rieper m.fl., 2008, s. 32).

Selv om kommunikationscentrene fortsat har en definitionsmagt i kraft af, at de skal udarbejde de faglige indstillinger til kommunerne om borgernes behov for specialundervisning, fylder det ikke meget i deres bevidsthed. Empirien rummer dog nogle udsagn, som peger i retning af, at selv om kommunerne har fået den institutionelle magt til at bestemme, hvilke ydelser en borger har brug for, så råder kommunikationscentrene over den faglige viden og indsigt, som kommunerne er afhængige af i beslutningerne om blandt andet visitation til specialundervisning mv.:

I en række kommuner arbejdes der aktivt ud fra en anden kultur end den, som findes i tale-, høre-, synsinstitutionerne, og man søger at overføre en række aktiviteter fra lov om specialundervisning til serviceloven. Dette giver anledning til diskussioner mellem parterne, og man venter i realiteten på, at Undervisningsministeriet skal afslutte et arbejde med en vejledning, som kan hjælpe til at præcisere

afgrænsningen mellem lovene, således at "kompenserende specialundervisning" som begreb afklares og kan sættes i relation til ydelser fra anden lovgivning. Herudover finder mange sagsbehandlere, at sammenlignet med ydelser inden for serviceloven er den kompenserende specialundervisning dyr og til tider længere varende end man ville gå med til ved sagsbehandling inden for servicelovens rammer (Bogason, 2009, s. 47).

Eksemplerne på udøvelse af bevidsthedskontrollerende magt i afhandlingens empiriske grundlag er begrænset. Der er dog tendens til, at italesættelsen af dokumentation, effektivitet og økonomistyring har afsmittende virkning på kommunikationscentre og andre institutioner som redskaber til opnåelse af den legitimitet, som er nødvendig for at overleve som ny institution i det kommunale landskab. Konsekvensen af dette er, at mange institutioner har indrettet sig med en større stab af administrative medarbejdere til styring af drift, dokumentation, økonomi, planlægning mv. og i øvrigt tilpasser institutionens ydelser til de nye krav om omkostningseffektivitet. Derved opnår driftsherren, at institutionerne ændrer på deres hidtidige præferencer og af legitimitetsmæssige årsager lader sig bevidsthedskontrollere til at følge den kommunale myndigheds interesser:

Flere ledere registrerer en større "tæthed" til kommunen (end med det tidligere amt), tæthed i form af kontakthyppighed, styring og bevågenhed. Og denne større tæthed vurderer lederne noget forskelligt. Nogle mener, at kommunen styrer alt for detaljeret og kræver for megen standardisering og måling og giver tilbudet for lidt selvbestemmelse. Andre vurderer, at den større bevågenhed fra kommunens side betyder bedre dialog om brugerne og hjælp til at få brugerne videre i fx uddannelsessystemet (Rieper m.fl., 2008, s. 34).

Da kommunerne overtog myndighedsopgaven, skete der en slags sammenstød mellem to forvaltningsmæssige kulturer. De kommunale socialforvaltninger var vant til at tage en række helhedsbaserede beslutninger om deres klienter, og beslutninger efter serviceloven kan ikke delegeres til andre organisationer. Kommunikationscentrene var vant til at udrede deres klienter og træffe beslutning om de nødvendige foranstaltninger på baggrund af deres professionelle tradition og

faglige skøn inden for institutionens budgetramme uden indblanding fra amtets forvaltning... Forholdet mellem institutionerne og kommunerne i de to gamle amter i Region Hovedstaden har i en række tilfælde været mindre godt. Der er tale om sammenstød mellem to administrative kulturer og to tænkemåder omkring ydelser i hhv. servicelovens og specialundervisningslovens ånd (Bogason, 2009, s. 42 og 57).

8.1.3. Delkonklusion 1

Analysen afdækker, at den institutionelle udvikling for kommunikationscentrene i et længere tidsperspektiv er stiafhængig i forhold til New Public Management og et generelt ønske i den offentlige administration om øget markedsorientering, sammenhæng i indsatsen med øvrige kommunale tilbud, afspecialisering samt større fokus på effektiv drift og konkurrence. Endvidere viser analysen, at konsekvenserne af forandringerne på kommunikationscentrene i kraft af det særlige sammenfald mellem strukturelle og situationsbestemte forhold kan fortolkes som radikale forandringer (og ikke blot som naturlige, evolutionære og inkrementelle forandringer) med den historiske institutionalisme som forklaringsmodel. Og endelig viser analysen, at det især er forandringsprocessen *aflejring*, som kan iagttages i det aktuelle institutionelle landskab efter strukturreformen, hvor man ser, at nye institutionelle elementer som forøget dokumentation, effektivitet og rationel økonomistyring bliver bygget ovenpå allerede eksisterende institutioner og i kraft af de rationaliserede myter, som knyttes til etableringen af de nye institutioner, gradvist aflejres i den eksisterende institution og efterhånden opleves som vigtigere end de gamle.

Analysen afdækker desuden, at der sker en række forskydninger i magtforholdet mellem kommunerne og kommunikationscentrene i forbindelse med strukturreformen. Kommunikationscentrene mister magt og autoritet både i forhold til borgerne og kommunerne, som de kommer i et afhængighedsforhold til ved, at visitationskompetencen og dermed retten til at træffe resourceudløsende beslutninger er flyttet fra centrene til kommunerne. Strukturreformen har således omorganiseret den autoritative magtbalance mellem kommuner og kommunikationscentre, hvor centrene har mistet størstedelen af deres tidligere autonomi. Centrene skal desuden ikke blot forholde sig til én kommunes myndighedsudøvelse, særlige opbygning, krav til

samarbejdsform og dokumentationsønsker, men til krav og opbygning i alle de kommuner, som benytter centret som udførende aktør.

Den magt, der er i spil mellem kommuner og kommunikationscentre, har flere ansigter. Det spænder fra den direkte magt, hvor magtpositionen er rykket over til kommunerne, som således har autoritet til at (om)definere regler og normer for opgavevaretagelsen på kommunikationscentrene, til den institutionelle magt, som er indlejret i institutioners strukturer og kommer til udtryk via aktørernes normer, rutiner og strategier, således at institutionens strukturer lægger op til bestemte forståelser af og løsninger på problemer. Mellemløst af magten er dels den indirekte magt, hvor kommunen som autoritativ kraft flytter centrenes fokus over mod dokumentation og økonomistyring og væk fra den faglige indsats, som ellers har været central for centrene, og dels den bevidsthedskontrollerende magt, som italesætter dokumentation, effektivitet og økonomistyring som redskaber til opnåelse af legitimitet.

Det er tydeligt, såvel i ovennævnte eksempler som i empirien i øvrigt, at de bestemte forståelser af og løsninger på problemer, som kommer til udtryk i kommunernes strukturer og institutionaliserede normer, rutiner og strategier vejer tungt som konsekvenser af de forandringer, som man blandt andet på kommunikationscentrene har oplevet i forbindelse med strukturreformen. Da kommunikationscentrene således aktuelt befinder sig i en proces af forandringer, som er styret af stiafhængighed, og som de derfor ikke selv har magt og kontrol over, er det vanskeligt ud fra empirien at pege på klare strategier fra kommunikationscentrenes side som forsøg på selv at tage styring over konsekvenserne af forandringerne. Det er vanskeligt at forestille sig anden realistisk strategi end accept af forandringerne og konstruktiv medvirken til reorganisering af institutionerne, så de fungerer optimalt under de nye styringsbetingelser. Dette vil medvirke til etablering af legitimitet omkring centrene og vil derved kunne komme til at fungere som en magtbase, hvorfra centrene kan arbejde videre på at styrke egen position i relationerne til kommunerne og andre aktører. Dermed vil kommunikationscentrene eventuelt senere kunne bringe sig selv på dagsordenen med forslag til forbedringer af den aktuelle organisering af kommunikationscentrene og deres ydelser.

8.2. Analyse 2: Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?

Med gennemførelsen af strukturreformen pr. 1. januar 2007 indføres markedet som rammebetingelse for de tidligere amtsdrevne specialtilbud, uanset om de overtages af beliggenhedskommunen eller drives videre af regionen. Kommunerne bliver ansvarlige for visitationen og finansieringen af tilbuddene og er dermed nøglen til at sikre efterspørgslen på markedet.

For at kunne formulere en strategi for den økonomiske ledelse af centrene analyserer vi i dette afsnit, hvilke konsekvenser markedsorienteringen har for kommuner og kommunikationscentre. Vi inddrager derfor flere forskellige perspektiver fra nyinstitutionel økonomisk teori (blandt andet *quasi-markeder*, *principal-agent-teori*, *transaktionsomkostningsteori* og *incitamentsteori*) som redskaber til at belyse konsekvenserne af de forandrede økonomiske styringsbetingelsers for centrenes produktivitet og effektivitet (kapacitet).

8.2.1. Nye styringsbetingelser

Der sker nogle omfattende forandringer i de specialiserede tilbuds hverdag, som får indflydelse på den økonomiske ledelse af tilbuddene. De tilbud, der er overgået til kommunal driftsherre, oplever mange forandringer som følge af en anderledes kommunal økonomistyring, der opleves som strammere end i amterne. Der er en anden styringskultur i kommunerne, end der var i amterne, hvilket også får betydning for den økonomiske ledelse:

Der opleves generelt et større fokus på økonomi frem for faglighed. Det opleves, at rammerne er blevet mere firkantede for de institutioner, der er overtaget af kommunen. Institutionernes skal nu på mere stringente måder beskrive, hvad tilbuddet indeholder, og de skal levere ydelsen på en anden måde i dag. De er derved blevet mere ydelsesorienterede. Mange ledere oplever den kommunale tænkning, som at kommunen har så og så mange penge til at løse opgaven, og så skal man få det til at hænge sammen med budgettet uanset de faglige konsekvenser. Økonomien vægter rigtig meget og er blevet en stor del af lederens hverdag, hvilket forstyrrer fagligheden (Rieper m.fl., 2008, s. 40).

Vi vil i det følgende primært beskæftige os med de forandringer, som sker som følge af forandringer i visitationen og takstfinansieringen og ikke fokusere på de ændringer i tilbuddenes hverdag, som følger af skiftet fra en driftsherre til en anden.

8.2.2. Markedsorientering og quasi-markedsproblemstillinger

Det fremgår af strukturreformens bestemmelser for de specialiserede områder, at man ikke ønsker at etablere en klassisk markedsløsning med privatisering af tilbuddene eller at ved at gennemføre et offentligt udbud, hvor private aktører inviteres til at byde ind på levering af de specialiserede ydelser. I stedet etableres en blandingsform af marked og offentlig levering: et quasi-marked, som adskiller sig fra det konventionelle marked ved, at tilbuddene fortsat er offentligt drevne institutioner og dermed underlagt offentlige driftsvilkår og rammebetingelser. Selvom der er etableret en konkurrencesituation på kommunikationscenterområdet, er det interessant, at lederne i det empiriske materiale kun i beskedent omfang nævner økonomi og prisdannelsen som et konkurrenceparameter. Hovedparten af lederne er opmærksomme på behovet for at synliggøre sig over for kommunerne og har fokus på udvikling af yderligere specialisering og faglig kvalitet i tilbuddene. Lederne giver udtryk for, at man er bange for "at kommunen trækker borgerne hjem", at ventelisterne til nogle tilbud er blevet kortere, og at kommunerne i visse tilfælde visiterer borgere til mindre specialiserede tilbud, som er billigere end de dyrere specialiserede løsninger, men kæder tilsyneladende ikke disse forhold sammen med prisen for tilbuddet:

Lederne er optaget af de økonomiske vilkår for driften af de specialiserede tilbud. Nogle tilbudsledere har allerede erfaringer med, at kommuner vælger at etablere egne tilbud, og dermed "trække borgerne hjem", som de udtrykker det. Andre har endnu ikke oplevet nogen forandringer i efterspørgsel efter det specialiserede tilbud, men er usikre på, hvordan fremtiden vil forme sig. Overgange til takstfinansiering fylder således meget i ledernes hverdag, og de udtrykker bekymring for tilbuddenes fremtid. Nogle af lederne er inde på, at BUM-modellen og takstfinansiering ud over at synliggøre prisen på ydelserne også gør ydelserne dyrere (Rieper m.fl., 2008; s. 64).

I sagens natur er specialiserede ydelser kendetegnet ved, at få borgere har behov for ydelserne, hvilket betyder, at mængden af specialiserede tilbud er tilsvarende lille. Dette kan vanskeliggøre etablering af en markedsstruktur med egentlig konkurrence på området, og man kan derfor stille spørgsmål ved, om der alle steder i landet eksisterer de rette forudsætninger for at etablere en egentlig markedsstruktur for specialiserede ydelser. Det er vores vurdering, at der i flere regioner og kommuner næppe er de rette geografiske forudsætninger for at skabe en egentlig konkurrence mellem tilbuddene, hvilket også kan ses som begrundelse for, at der udarbejdes forskellige finansieringsmodeller for kommunikationscentrene i de enkelte regioner, fra ren takstbetaling pr. ydelse i Region Hovedstaden til ren abonnementsordning baseret på befolkningstal i Region Sjælland og Region Syddanmark. Region Midtjylland og Region Nordjylland har hver sin blandingsmodel af takster og abonnement (Bogason, 2009, s. 37). Som følge af forskelle i finansieringsmåden løses visitationsopgaven til kommunikationscentrene derfor meget forskelligt i landets fem regioner. I Region Hovedstaden ligger den endelige beslutning om visitation hos kommunen, og i de øvrige regioner ligger visitationsafgørelsen formelt hos kommunen, men i praksis hos institutionerne selv (Bogason, 2009; s. 30).

I Region Hovedstaden, hvor der er seks kommunikationscentre, heraf fem inden for et relativt lille geografisk område (det sjette center ligger på Bornholm), er betingelserne til stede for at skabe en markedsstruktur med flere konkurrerende udbydere. Her ses, at markedsdannelsen får konsekvenser for tre af regionens seks kommunikationscentre. I Region Hovedstaden giver takstfinansieringen anledning til personalereduktioner fra 18-26 % på tre af kommunikationscentrene og tilsvarende budgetreduktioner på 18-38 %, uden at reduktionerne giver anledning til et tilsvarende fald i ydelser til borgerne (Bogason, 2009; s. 57, 63):

Udviklingen i ydelser, personale og budget har været meget forskellig i de første år efter strukturreformen. Men problemerne er størst i de to gamle amter i Region Hovedstaden. En statistisk opgørelse er særdeles vanskelig på grund af forskellige definitioner og opgørelsesmetoder. Det kan fastslås, at ud af 17 institutioner har 6 har haft fald i ydelserne 2006-2008, 9 har haft en vækst, og 2 er stabile. I Region Hovedstaden er faldene størst i de to gamle amter (2 med 35 %), men samtidig har en tredje institution en vækst på 30 % i ydelser. Det kan ikke konstateres, om der skulle være et fald i behandlingen af "små handicaps" på et tal-

mæssigt grundlag. Forespurgt herom melder institutionerne samstemmende, at det ikke ser ud til, at det er sket (Bogason, 2009, s. 57).

Såfremt antagelsen om, at der ikke er sket en reduktion i antallet af ydelser på trods af reduktioner i budgetter og personale, er korrekt, må det konkluderes, at der er sket en produktivitetsstigning på området, og at markedsorienteringen og konkurrenceudsættelsen derfor har haft effekt. Følgelig må der have været en betydelig ledelsesmæssig opmærksomhed på rationalisering og effektivisering af arbejdsgange og arbejdstilrettelæggelse. Takststyringen og konkurrenceforholdet betyder, at fokus på økonomistyringen ændrer sig fra almindelig udgiftsstyring (overholdelse af budgettet) til også at omfatte omkostnings- og indtægtsstyring. Det fremgår, at der er igangsat en betydelig tilpasning af kommunikationscentrene med for eksempel personalereduktioner af "de kolde hænder", opgaveflytninger fra "dyre" til billigere medarbejdere, ændringer i ansættelsesforhold, som øger produktiviteten, øgede krav til medarbejdernes output og reduktioner i efteruddannelses- og mødeaktiviteter. Der er desuden sket bortfald af meget omkostningskrævende specialiserede funktioner (Bogason, 2009, s. 56).

Opsummerende vil vi i forhold til markedsorienteringen på kommunikationscenterområdet fremhæve, at empirien ikke giver belæg for at konkludere, at strukturreformens intention om indføring af markedsmekanismer (quasi-marked) og konkurrence på effektivitet og produktivitet er slået igennem på landsplan. Vi vurderer, at der især er to årsager til dette. For det første er specialiserede ydelser kendetegnet ved, at kun relativt få borgere har behov for dem, hvilket medfører begrænset efterspørgsel og dermed ringe konkurrenceincitament fra aktørside. For det andet gør geografiske forhold med hensyn til afstand til det relevante specialiserede tilbud sig gældende. Borgere med behov for ydelser fra et kommunikationscenter har ofte dette behov på grund af sygdom, handicap eller lignende, hvilket gør forhold som transporttid og transportomkostninger relevante både for borgeren og kommunen. Så selvom et relevant tilbud til den enkelte borger måske kunne købes billigere et andet sted i landet, er der en række borger- og servicehensyn, som taler imod dette. Vores vurdering er, at dette er en vigtig medvirkende faktor til, at der i områder uden for hovedstadsregionen fortsat er nogenlunde samme struktur på kommunikationscenterområdet, dvs. ganske få udbydere, som før strukturreformen. Selvom nogle få kommuner er begyndt at hjemtage opgaver, der tidligere blev løst i amtsligt regi, er der

på nuværende tidspunkt som følge af ovenstående ingen eller kun stærkt begrænsede muligheder for konkurrence og markedsorientering. I hovedstadsregionen, hvor der er en større koncentration af kommunikationscentre, må selve konkurrenceudsættelsen af ydelser siges at fungere på quasi-markedets vilkår. Imidlertid fremgår det af empirien, at såvel leveringskapacitet som faglig kapacitet påvirkes i negativ retning på centrene, når der opstår usikkerhed om efterspørgslen på centrenes ydelser som følge af, at ydelser nu bestilles til levering af forskellige udbydere, frem for udelukkende hos en hovedleverandør, som tilfældet var før strukturreformen.

8.2.2.1. Information og motivation

Samarbejdet mellem kommunerne og regionerne reguleres af årlige rammeaftaler, og er tænkt som et planlægnings- og udviklingsværktøj til at fremme en åben dialog om udviklingen på det sociale område og inden for specialundervisningen:

Der er altså ikke noget entydigt, formelt fælles organisationsgrundlag for området, hvorfor der er behov for et fælles, administrativt forum til afklaring og koordination af driftsforhold, specielt udbuddet af aktiviteter, for området. Rammeaftalen er et sådant instrument, og den danner sammen med nogle organisatoriske tiltag det nødvendige fælles forum for driften af området. Ifølge "Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde" skal kommunerne hvert år indgå en rammeaftale med regionen samt med de øvrige kommuner i regionen. Rammeaftalen er tænkt som et planlægnings- og udviklingsværktøj til at fremme en åben dialog om udviklingen på det sociale område og specialundervisningen. Rammeaftalerne skal således udarbejdes på baggrund af en kortlægning af udviklingen i kommunernes behov, sammenholdt med udbuddet af eksisterende foranstaltninger i regionen (Bogason, 2009, s. 26).

Rammeaftalerne kan både ses som et redskab til koordinering af udbud og efterspørgsel og som sikring af billig information mellem parterne om forhold, der vedrører markedet og som en regulering af principal-agentforholdet, hvor principalen (en køber af et tilbud) og agenten (en kommune, der driver et tilbud) indgår årlige aftaler om pladsbehov og betingelserne for køb og

salg, idet aftalen afstemmer udbud og efterspørgsel og indeholder bestemmelser om finansiering og for kommunikationscentrenes vedkommende også bestemmelser om, hvorledes visitation finder sted. Som led i rammeaftalerne skal kommunikationscentrene udarbejde ydelseskataloger, som nøje beskriver form, indhold og omfang af de ydelser, som kommunikationscentrene udbyder, for at de kommunale købere har et økonomisk og fagligt grundlag at træffe beslutning om visitation ud fra. Ydelseskatalogerne fungerer i praksis som ramme for indgåelse af en individuel kontrakt mellem bestiller og udfører om levering af den enkelte ydelse og kan ses som et middel til at løse informationsasymmetrien mellem principal (kommunen), og agenten (kommunikationscentret). Hverken rammeaftaler eller ydelseskataloger kan dog sikre principlen mod, at kommunikationscentrene for eksempel anvender færre ressourcer end bevilget til en ydelse. Kommunerne kan derfor forventes at stille krav til dokumentation for leverede ydelser for at sikre, at de får den vare, de har bestilt, og med den kvalitet, som er beskrevet i ydelseskatalogerne. Kommunikationscentrene vil ligeledes kunne forvente, at kommunerne efterprøver validiteten af deres informationer. Der er på nuværende tidspunkt ikke iværksat kontrolforanstaltninger i forhold til ressourceforbrug og informationsvaliditet, hvorfor risikoen for "moral hazard" adfærd eller "adverse selection" ikke kan afvises.

Rammeaftalen er ikke kontraktligt bindende, hverken for køberne, der i aftaleperioden kan vælge at placere deres ordrer hos andre, herunder også private aktører, eller hjemtage opgaven, eller bindende for sælgerne, som kan vælge at lukke tilbud i aftaleperioden, hvilket betyder, at rammeaftalen endnu er et usikkert reguleringsværktøj for det mellemkommunale samarbejde. Kommunikationscentrene udgør kun en mindre del af rammeaftalen og adskiller sig desuden væsentligt fra de øvrige tilbud, der er omfattet af aftalen, ved at sælge mange kortvarige ydelser fra 2-3 timer til længerevarende forløb på 60 timer i modsætning til de øvrige institutioner, der sælger pladser (helårs- og døgnpladser). Vi vurderer dog, at rammeaftalesystemet både økonomisk og fagligt over tid kan blive et veludviklet reguleringsinstrument for samarbejdet mellem kommunerne og regionen og for reguleringen af kommunikationscentrenes aktiviteter.

Dannelsen af quasi-markeder skaber en latent konflikt mellem udbyder og køber, idet udbyder kan mistænke køber for kun at tænke i økonomi og dermed miskreditere køber for ikke at have faglig indsigt i området, og omvendt kan køber mistænke udbyder for kun at tænke i faglige

baner og ikke udvise økonomisk ansvarlighed i ydelserne til borgerne. Disse tendenser kan også spores i samarbejdet med kommunikationscentrene og kommunerne, især i Region Hovedstaden, hvor kommunikationscentrene giver udtryk for utilfredshed med kommunernes manglende viden om opgaveområdet og desuden mener, at kommunerne er for meget økonomisk orienterede. Kommunerne giver på den anden side udtryk for, at kommunikationscentrenes ydelser er alt for dyre og har overvejelser om at hjemtage visse ydelser:

Kommunerne tilkendegiver, at de synes, at en række ydelser er dyre, og institutionerne er nervøse for, at en reel prisfastsættelse vil få konsekvenser for efterspørgslen af ydelserne, og/eller at andre institutioner vil fastlægge et mere attraktivt prisniveau (Bogason, 2009, s. 53).

Men det er samtidig de små ydelser, som synes at have skabt en række uoverensstemmelser mellem den kommunale administration og institutionerne. Det gælder fx tilretning af høreapparater. Mange kommuner overvejer at hjemtage ydelserne, men det ser ud til, at institutionerne nu reducerer prisen ved kun at fakturere det faktiske timeforbrug i stedet for at bruge den fulde ramme. For de store ydelsers vedkommende er de kommunale administratorer betænkelige ved omkostningerne, men savner faglig indsigt til at foreslå alternativer. Man må da trække på ekstern bistand (Bogason, 2009, s. 61).

8.2.2.2. Creaming

Kommunikationscentrene kendetegnes i kraft af de tidligere statslige og amtslige organiseringsformer af et højt fagligt niveau, hvor befolkningsunderlag på over 200.000-300.000 sikrede opretholdelse den nødvendige grad af ekspertise på de forskellige handicapområder (Hede og Taudal, 2005, s. 56). Dog er det som på mange andre specialområder også tilfældet for kommunikationscentrene, at der inden for hver faglig hovedkategori findes en række lidelser og problemstillinger hos den enkelte kommunikationshandicappede, som er hyppigere forekommende, men også en mindre gruppe vanskeligheder, som kun optræder sjældent, og som netop derfor kræver særlig ekspertise og fagligt beredskab i de relevante tilfælde.

På disse felter er der efter strukturreformens ikrafttræden en betydelig risiko for "creaming" såvel på køber- som på udbyderside. Køberne (kommunerne) kan vælge at prioritere mainstre-

amydelser, som er prissat favorabelt i bevillingspolitikken over for borgerne, og udbyderne kan bevidst vælge kun at tilbyde ydelser, som er økonomisk attraktive:

Mange ledere fortæller, at det er oplevelsen, at kommunernes økonomi spiller ind på visiteringen af brugere til tilbuddet, og at de stramme økonomiske vilkår betyder, at potentielle brugere visiteres til mindre specialiserede tilbud i kommunalt regi, eller alene får bevilget en mindre del af den specialiserede ydelse, hvor de før kommunalreformen modtog en mere samlet ydelse fra tilbuddet (Bonfils m.fl., 2009, s. 57).

På kommunikationscentrene i Region Hovedstaden har markedsorienteringen af området fået konsekvenser for nogle få af de meget specialiserede ydelser, som er omkostningsfulde at opretholde/etablere, og aktiviteterne er i nogle tilfælde udgået af institutionens arbejdsfelt. Dette kan på sigt være med til at undergrave forudsætningerne for kommunikationscentrenes eksistens og betyde, at borgere med sjældent forekomne vanskeligheder ikke kan få deres behov for rådgivning eller undervisning tilgodeset, idet det ikke er rentabelt at opretholde ydelserne i en markedsøkonomi:

Bortfald af konsulentstillinger med meget specialiseret indhold. Man søger nogle steder at fastholde ekspertisen via ekstern konsulentkontrakt, men må i nogle tilfælde lade aktiviteten udgå af institutionens arbejdsfelt (Bogason, 2009, s. 56).

Et quasi-marked vil typisk indeholde betydelige elementer af offentlig regulering. Selv om det ikke er tilfældet endnu, er det vores vurdering, at der i relation til udbuddet af ydelser vil opstå reguleringsmekanismer i rammeaftalerne, som eksempelvis sikrer finansieringen af sjældent udbudte ydelser og prioriterer opretholdelse af økonomisk realistiske tilbud, også på "dyre" og "smalle" områder. Ligeledes forestiller vi os, at rammeaftalerne vil inkorporere begrænsninger af købernes (kommunernes) mulighed for selv at hjemtage hyppigt forekommende specialundervisningsydelser og dermed efterlade de sjældent forekommende opgaver til et marked, hvor udbyderne vil få meget vanskelige økonomiske betingelser og derfor næppe vil opretholde tilbuddet. En mere vidtgående løsning på denne problematik kunne være, at kommunerne be-

slutter at hjemtage de mest almindeligt forekommende ydelser og samler de mere specialiserede ydelser i et stort center.

Omend markedsorienteringen af de specialiserede tilbud på nuværende tidspunkt kun er i en indledende fase, kan der argumenteres for, at det i et vist omfang er relevant at tale om "markedsfejl" på området. I forbindelse med markedsorienteringen af kommunikationscentrene i Region Hovedstaden kan der således argumenteres for markedsfejl på følgende to felter:

- På grund af uensartede driftsforhold (kommunal vs. regional, rammebevilling vs. takstfinansiering) må ydelserne fra de udbydende institutioner nødvendigvis prissættes forskelligt.
- I forhold til de specialiserede ydelser er der behov for et fagligt beredskab til at tackle en række sjældent forekommende lidelser og tilstande, som, når de optræder, kræver langvarige og omkostningstunge foranstaltninger. Opretholdelsen af dette beredskab, herunder vedligeholdelse af viden og ekspertise, vil påvirke taksten for den enkelte konkrete ydelse i et sådant omfang, at ydelsen kan risikere ikke at blive bevilget, når det konkrete behov opstår, og at fagligheden dermed forsvinder

Som kontrast til ovenstående, hvor de opståede problematiske forhold relateres til uhensigtsmæssige markedsmekanismer, kan der tilsvarende argumenteres for, at det snarere end markedsmekanismerne reelt er de styrende organers indgriben i den hidtidige regulering af området, som er årsag til det uhensigtsmæssigt fungerende marked. Der er således også tale om såkaldt "politikfejl", som er betegnelsen for den tilstand, hvor et indgreb fra det offentliges side fører til en ny fordeling af goder og ydelser, som er mindre hensigtsmæssig og effektiv, end hvad der ville være tilfældet uden indgrebet. I den forbindelse kan kommunikationscenterområdet eksempelvis ansues under to forskellige synsvinkler:

- Set fra *brugerside* vil det være rimeligt at tale om en betydelig grad af politikfejl på området, idet både udbuddet af og adgangen til specialundervisningsydelser både kvantitativt og kvalitativt er reduceret efter strukturreformen.
- Set fra *økonomisk-administrativ side* vil problemstillingen i højere grad kunne rubriceres som markedsfejl end som politikfejl. Et væsentligt aspekt ved strukturreformen var netop at synliggøre udgifter, som tidligere var usynlige for de kommunale myndigheder (idet kommuni-

kationscentrene blev finansieret via rammebevillinger i amterne). Men de konkurrenceforhold, man samtidig ønskede opbygget på specialundervisningsområdet, har ikke kunnet etableres på grund af den geografisk store spredning af ganske få udbydere og på grund af aktørernes forskellige organisering og driftsmæssige tilhørsforhold til henholdsvis kommuner og regioner.

8.2.2.3. Transaktionsomkostninger

Takstfinansieringen og indgåelse af individuelle kontrakter betyder forøgede transaktionsomkostninger på de berørte kommunikationscentre, især i Region Hovedstaden og i kommunerne. Transaktionsomkostningerne udgør en væsentlig omkostning, som nødvendigvis må indgå i prisdannelsen, hvilket betyder, at de pågældende centre på forhånd er mindre konkurrencedygtige end de centre, som ikke behøver at indgå individuelle kontrakter:

Det er vanskeligt at opgøre de forøgede transaktionsomkostninger for institutionerne, men interviews tyder på, at der er tale om administrative omkostninger alene hos konsulenterne på 1 time pr. sag. Sat i forhold til institutionens budget drejer det sig om ca. 10 %, hvortil så kommer de rene administrative omkostninger. En anden opgørelse siger, at en faktura koster 300 kr. – ved 5.000 fakturaer er det en samlet pris på 1,5 mio. på institutionen. Hertil kommer så udgifterne i kommunen. Det er dyrt i forhold til de små ydelser, som udgør en relativt høj andel af mange institutioners aktiviteter (Bogason, 2009; s. 52)

Ud fra en økonomisk rationel betragtning er det vores opfattelse, at der med afsæt i det betydelige omfang af transaktionsomkostningerne kan sættes spørgsmålstejn ved, om kommunerne har valgt den rigtige styringsmodel for kommunikationsområdet i Region Hovedstaden. Transaktionerne er kendetegnet ved høj specificitet i forhold til humankapital (specialiseret uddannelse og omfattende praksisoplæring). Området er karakteriseret ved hyppige transaktioner, som desuden er kendetegnet ved stor usikkerhed, idet behovet for ydelser ikke optræder jævnt over en given periode, hvilket gør planlægning og dimensionering kompleks. Kommunerne kan undgå transaktionsomkostningerne i et vist omfang ved at benytte private aktører, der er specialiserede inden for et særligt fagligt felt. Det skaber imidlertid samme problematik, som

findes inden for sundhedsvæsenet, hvor private aktører kan prissætte billigere, fordi de ikke har samme uddannelses- og dokumentationsforpligtelse som offentlige aktører.

8.2.2.4. Omkostningsberegning/takstfastsættelse

Beregningerne af takster har voldt store vanskeligheder på kommunikationscentrene (Bogason, 2009, s. 53), og en del ydelser er desuden vanskelige at prissætte (fx telefon og mailbaseret rådgivning). Kommunikationscentrenes driftsherre har heller ikke haft erfaring med takstberegninger, så taksterne er i flere tilfælde fastsat for lavt, således at blandt andet efteruddannelsesomkostninger ikke har kunnet dækkes. Forudsætningen for, at konkurrencen på quasi-markedet fungerer, er, at der eksisterer fælles retningslinjer for omkostningsberegninger. Forud for strukturreformen blev der netop peget på disse udfordringer i forhold til kommunikationscenterområdet:

Forudsætningen for grundtakstmodellen er, at man sælger "pladser". Men på høre-taleområdet er det relevant at sælge ydelser ligesom i en speciallægepraksis. Pladser er således et meningsløst takstbegreb på tale-høreområdet. Dels er det eksisterende takstsystem på tale-høreområdet ikke egnet til at blive skaleret op i fuld størrelse. Der er ikke gennemført nævneværdige omkostningsanalyser, der gør, at taksterne er rimelige eller kan dække omkostningerne. Der findes ingen retningslinjer for fordelingen af fællesomkostninger på forskellige brugergrupper... Man skal også gøre sig klart at den daglige drift og tilpasning af et takstsystem, der skal opfange ganske mange kontakter og ydelser og samtidig kommunikere med et større antal kommuner, kræver betydelige ressourcer... I forlængelse af dette er der grund til at overveje de incitamenter hos de forskellige parter, som et takstsystem også medfører. Med fuld takstfinansiering vil de udførende kommuner have et endog meget stærkt incitament til at udvide behandlingstilbuddene, herunder fx gøre noget så enkelt som at strække behandlingsforløbene. Det bliver ikke mindre enkelt, hvis bopælskommunerne ønsker et forskelligt serviceniveau. Nogle kommuner kan fx ønske at hjemtage forskellige behandlinger, som de mener, de selv kan håndtere. Helt generelt kan et takstsystem gøre et behandlingssystem mere rigtigt, end godt er. Og det kan give incitamenter til at

fastholde forældede behandlinger, hvis bare de giver et højt dækningsbidrag. Endelig kan et takstsystem desværre også lægge op til snyd. Enten i den relativt godartede form, hvor man overbehandler, eller den ondartede, hvor man snyder eller overdriver med kodningen (Hede og Taudal, 2005, s. 30).

En del af de beskrevne problemfelter har vi allerede i de foregående afsnit kommenteret i relation til quasi-markedets mekanismer om informationsasymmetri, creaming og transaktionsomkostninger, og netop disse udfordringer træder tydeligt frem mange steder i empirien for denne afhandling. Vores vurdering er, at der i et vist omfang har været tale om overgangsvanskeligheder og manglende erfaring med takstberegning på kommunikationscenterområdet såvel på bestiller- som på udbyderside, og at området på nuværende tidspunkt er på vej ind i en fase med mere retvisende takster og ensartede vilkår for beregningen.

En af effekterne af den konkurrence, som er indført på de specialiserede tilbud, synes ifølge empirien at være, at markedsmekanismerne har en negativ effekt på opretholdelsen eller etableringen af faglige netværk og får dermed effekt på graden af videndeling med sammenlignelige tilbud. Den øgede konkurrence betyder, at der er sket en ændring i retning mod mindre videndeling med lignende tilbud, fordi man nu i højere grad er i et konkurrenceforhold med de andre specialiserede tilbud på området. Denne ændring er især tydelig hos rehabiliterings- og rådgivningstilbuddene:

Det opleves, at hyppigheden af kommunikationen med centrene, der ligner os, er nogenlunde den samme som før, men tonen har ændret en lille smule karakter, fordi man er blevet konkurrenter mere, end man er blevet samarbejdspartnere. Før var der en ånd, hvor man delte hvad som helst, fordi man jo ikke havde noget i klemme. Nogle er efter strukturreformen blevet lidt mere påpasselige med at dele deres viden, fordi man nu skal profilere sig og have kunder i butikken, (Bonfils m.fl., 2009, s. 49).

8.2.2.5. Incitamenter

Markedsdannelsen og konkurrencen skaber incitamenter til, at kommunikationscentrene øger omkostningsbevidstheden. De kommunikationscentre, som er mest påvirkede af markedsdannelsen, gennemfører både udgiftsreduktioner og effektiviseringer for at holde taksten nede (Bogason, 2009, s. 56). Vi vurderer desuden, at det må forventes, at en del kommuner fremover i højere grad vil bruge konkurrencesituationen til at stille krav til kommunikationscentrene om at få særlige ydelser stillet til rådighed, kun bevilge dele af ydelser eller få særlig dokumentation ved at henvise til, at de kan få deres ønsker opfyldt til en bedre pris på et konkurrerende center.

Ligeledes afdækkes det i empirien, at der også skabes incitamenter til øget synlighed og skærpeelse af tilbuddenes faglige profil og faglige kvalitet for at tiltrække kunder til tilbuddene. Et fald i antallet af visitationer betyder manglende indtægter og dermed "røde tal" på bundlinjen. Den øgede konkurrence har derfor ført til en række forskellige initiativer, hvor de specialiserede rådgivningstilbud dels har haft fokus på at udarbejde informationsmateriale om tilbuddene og dels øge kontakten til kommunerne for at sikre kommunernes kendskab til tilbuddene. Desuden har der været stor opmærksomhed på at promovere tilbuddene i medier og til fagfolk:

En medarbejder på et rehabiliteringstilbud i Kommune C fortæller, at de også er meget opmærksomme på at være synlige over for andre lignende tilbud. Da tilbuddet er meget specialiseret, er det vigtigt for deres overlevelse at opsamle ny viden og få kompetence til at kunne tilbyde deres brugere de nyeste behandlingsformer. Tilbuddet gør af samme grund også meget ud af at holde kontakt til forskere og læger på området. For at tiltrække brugere gør tilbuddet også meget ud af at lave PR, og da tilbuddet tidligere var en privat virksomhed, er det noget, de er vant til. Medarbejderen påpeger, at det er specielt vigtigt lige nu med PR, så de kan fastholde andre kommuner end blot Kommune C i tilbuddet, da der er indført en abonnementsordning for rådgivning og vejledning, efter strukturreformen er trådt i kraft (Rieper m.fl., 2008, s. 71).

8.2.3. Delkonklusion 2

Analysen afdækker overordnet, at markedsorienteringen og tilrettelæggelsen af kommunikationscenterområdet som et quasi-marked har medført et mere omfattende fokus på kommunikationscentrenes økonomiske forhold. Den økonomiske ledelse skifter fokus fra budgetoverholdelse og faglig ledelse til udgiftsstyring og en mere overordnet ressourcestyring, hvor styring af centrenes kapacitet forstået som øget produktivitet og effektivitet bliver afgørende for centrenes overlevelse. Der ses generelt en opprioritering af etablering og vedligeholdelse af gode samarbejdsrelationer med kommunerne såvel generelt som på sagsniveau. Og på mere generelt plan ses også en klart øget vægtning af markedsorienterede aktiviteter som PR-fremstød og annoncering af institutionernes kerneaktiviteter samt etablering af nye tilbud for at sikre kunder i butikken.

I det omfang, at det var hensigten med forandringerne i kommunikationscentrenes rammevilkår og driftsbetingelser at gøre lederne af centrene mere motiverede af økonomiske overvejelser, må man sige, at øvelsen overordnet set er lykkedes. Der reageres fra ledelsesmæssig side adækvat på markedets signaler om udbud og efterspørgsel, transparens i ydelsesbeskrivelser og adskillelse mellem bestiller og udfører. Centrene har generelt gjort sig bedre til løbende at justere egen kapacitet og følger i stort omfang også markedets incitament til effektivisering og etablering af nye forretningsområder for at sikre lønsomhed i driften og reducere sårbarhed i tilfælde af ændringer i efterspørgslen af ydelser.

Vores analyse afdækker desuden, at der i hvert fald på nuværende tidspunkt er grænser for, hvor effektivt markedsorientering og konkurrenceudsættelse kan slå igennem på kommunikationscenterområdet. Forhold som geografisk afstand til tilbuddet og den kendsgerning, at borgere med behov for ydelser fra et kommunikationscenter er handicappede eller syge, medfører at konkurrencen om salg af ydelser mest udfolder sig i områder med høj befolkningskoncentration og flere etablerede udbydere fra amternes tid.

I forlængelse af dette afdækker vores analyse også tydeligt, at de transaktionsomkostninger, der knytter sig til kommunikationscenterydelserne, er størst i landets tættest beboede egne, især Region Hovedstaden. Overordnet set kan der med afsæt i høje transaktionsomkostninger argumenteres for markedsfejl i forhold til den takstfinansieringsmodel, der er introduceret for de specialiserede områder efter strukturreformen. Modellen, som primært er udtænkt til ens-

artede pladser på døgninstitutioner og heldagstilbud, er meget tung at arbejde med for kommuner og kommunikationscentre på et område, der generelt kun omfatter kortvarige og timebaserede forløb med meget stor individuel variation. Af denne årsag konstateres der især i Region Hovedstaden, hvor takstmodellen er rullet fuldt ud, meget store transaktionsomkostninger, mens man i andre dele af landet foreløbig har kunnet arrangere sig med abonnementslignende aftaler, som er betydeligt lettere at administrere.

Det er vores sammenfattende vurdering på dette afsnit, at den ledelsesmæssige opgave på kommunikationscentrene helt naturligt har taget farve af den markedsorientering, som strukturen har afsat for området. Selvom der endnu kun er gået kort tid, siden forandringerne satte ind vurderer vi, at man fra i startfasen at have haft en stor usikkerhed og modstand over for den nye organisering af området, nu er på vej ind i en stabiliseringsfase, hvor det tidligere ledelsesmæssige fokus på budgetoverholdelse og faglig kvalitet nu er afløst af et overordnet fokus på det enkelte centers samlede kapacitet som aktør på et udbyderstyret marked med et vist element af konkurrence. Strategien i forhold til kommunerne vil som følge af markedsorienteringen på kort sigt være et øget fokus på: produktivitet, effektivitet, gennemsigtighed i ydelser og prisdannelser samt øget fokus på samarbejde og dialog som afgørende strategiske parametre for, om kommunerne fortsat vil benytte kommunikationscentrene som aktører. Internt på kommunikationscentrene skal der arbejdes med at øge produktivitet og effektivitet, og desuden skal der skabes de nødvendige forudsætninger og forståelse for at indgå i en dialog med kommunerne. Konkurrence (creaming) og markedsdannelse kan skabe store vanskeligheder med at fastholde den meget specialiserede faglighed, hvilket kan betyde, at den helt forsvinder. På længere sigt kan spørgsmålet om forsyningssikkerheden på meget specialiserede områder både i forhold til praksisoplæring og i forhold til at bevare konkrete ydelser derfor blive afgørende for, om kommunerne vil fastholde konkurrencen eller vil hjemtage ydelser og samle konkurrenterne i en enhed.

8.3. Analyse 3: Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?

Med udgangspunkt i empirien analyserer vi i dette afsnit, hvilke konsekvenser kommunaliseringen og flytning af myndighedsansvaret for de tidligere amtsligt funderede specialiserede ydel-

ser har haft i forhold til den organisatoriske ledelse af kommunikationscentre og øvrige specialiserede tilbud. Vi inddrager derfor *regler, normer, kognition, typedannelser, vaner og rutiner, samt isomorfi, forandringsmønstre, rationaliserede myter og dekobling* som perspektiver fra nyinstitutionel sociologisk teori til analyse af de forandringer, der præger samarbejdsprocesserne mellem kommuner og kommunikationscentre efter strukturreformen. Det overordnede formål med afsnittet er at udlede konsekvenser af forandringerne i forhold til institutionernes legitimitet.

8.3.1. Regler, normer og kognition

En af de større konsekvenser for de kommunaliserede institutioner er et stærkt øget fokus på regler og retningslinjer, som har to overordnede fokuspunkter: dels procedurer, som handler om effektiv og sikker økonomistyring, og dels regelsæt om dokumentation, herunder standardisering af dokumentation, for de ydelser, som de specialiserede tilbud leverer til kommunerne. Vores vurdering er, at det navnlig har påvirket kommunikationscentrenes ledere og medarbejdere at skulle se sig selv som leverandører til kommunerne frem for som selvstændige beslutningstagere, og at dette især kommer til udtryk i forbindelse med krav om, at skulle følge nye procedurer og krav om dokumentation, hvilket udfordrer den fagprofessionelles autonomi og selvforståelse. At være underkastet bestemte måder at gøre sit arbejde på, som bestemmes af andre, at blive "kigget i kortene", at risikere at blive udfordret på sin faglighed og at skulle argumentere for, hvad der for medarbejderne er "indlysende faglige selvfølgeligheder", kan opleves som provokerende og skabe turbulens:

Mange medarbejdere fortæller om oplevelsen af et øget fokus på dokumentation, hvad der også har forårsaget den øgede travlhed for ledelse og administration. Overgangen fra amt til kommune har medført et øget krav om dokumentation. Det fortælles, at man mange steder arbejder målrettet med dokumentation, da det er et så vigtigt punkt i forhold til kommunen og visitationen (Rieper m.fl., 2008, s. 52).

"Vi bliver bremset i vores ideer. Vi er afhængige af alle mulige regler i forhold til priser, hvad kommunen vil betale for osv. Det begrænser vores faglighed, som det ikke har gjort før. Før, under amtet, var økonomiske overvejelser slet ikke en del

af vores hverdag. Vi kan ikke længere garantere, at borgeren får lov at fortsætte, selv om vi vurderer, at de har behovet. Der sidder nogen i kommunen, der slet ikke har kendskab til personen, og skal afgøre, om der er penge til det (Bonfils m.fl., 2009, s. 51).

På adskillige områder, som er centrale for kommunikationscentrenes selvopfattelse, er der blevet lavet om på de grundlæggende normer og de kulturbegreber, som centrene har oplevet som deres, underforstået som den normativt "rigtige" måde at gøre tingene på. Kommunerne ønsker styring på værdiplan, effektivitet på institutionsplan og standardisering på ydelsesplan, mens kommunikationscentrenes normer for indsatsen har været faglighed og en omfattende individualisering i forhold til den enkelte borgers behov uden tilsvarende fokus på effektivitet (Bonfils m.fl., 2009, s. 11). Det er én ting at lave om på konkrete procedurer og arbejdsgange. Sådanne omstillingsprocesser finder almindeligvis et roligt leje efter en kortere eller længere periode. Men det er noget helt andet at ændre på de ofte udtalte normer og sociale spilleregler, som man i organisationen har været vant til at navigere efter i det daglige. Det er i dette felt, at man finder de latente konfliktområder, fordi menneskesynet og dermed udgangspunkt for opgaveløsningen varierer markant mellem parterne. Der har i flere sammenhænge, især økonomiske og faglige, været sammenstød mellem kommunernes og kommunikationscentrenes normer for opgaveløsningen, hvor kommunerne i højere grad har været vant til at have omkostningsbevidsthed med som parameter i deres afgørelser end kommunikationscentrene:

Da kommunerne overtog myndighedsopgaven, skete der en slags sammenstød mellem to forvaltningsmæssige kulturer. De kommunale socialforvaltninger var vant til at tage en række helhedsbaserede beslutninger om deres klienter, og beslutninger efter serviceloven kan ikke delegeres til andre organisationer. Kommunikationscentrene var vant til at udrede deres klienter og træffe beslutning om de nødvendige foranstaltninger på baggrund af deres professionelle tradition og faglige skøn inden for institutionens budgetramme uden indblanding fra amtets forvaltning. De to traditioner er vanskelige at forene, og kommunikationscentrene oplevede, at der blev stillet spørgsmålstegn ved deres faglighed. Kommunikationscentrene bygger på en række fagligheder, som er udviklet igennem en læn-

gere årrække inden for tale-, høre- og synsområderne, baseret på professionalisme blandt lærere, speciallærere, pædagoger, psykologer, ergo- og fysioterapeuter og optikere (Bogason, 2009, s. 41).

Af de nyeste empiriske bidrag, som vi har mulighed for at medtage som grundlag for afhandlingen, dvs. rapporter som er udarbejdet 2-2½ år efter strukturreformen, fremgår en vis udvikling over tid af de kommunaliserede institutioners indstilling til konsekvenserne af forandringerne. Der er fortsat, som også beskrevet i det foregående afsnit, forskellige opfattelser blandt kommuner og kommunikationscentre af, hvad der er *"taking for granted knowledge"*, og hvad der dermed optræder som institutionernes tavse grundlag for fortolkning og handling i det daglige. Afvigelserne i opfattelse går også i forhold til dette emne primært på balancen mellem den økonomiske ledelse og fagligheden i driften af institutionen. Der er imidlertid også tendens til, at institutionerne mentalt og kognitivt indstiller sig på de nye spilleregler, eksempelvis ved at organisere sig med et mere udbygget administrativt apparat til håndtering af de større dokumentationskrav og med en større bevidsthed om den nye konkurrencesituation, som på godt og ondt medfører, at nogle typer fagligt samarbejde mellem institutionerne, som var muligt før strukturreformen, må ændres og muligvis ophøre som følge af de nye betingelser. Der er indtryk af, at disse forandringer ikke kun finder sted som følge af negative komponenter som tvang eller pres, men også kan tages som positivt udtryk for en kognitiv proces hos kommunikationscentre om, at de nye tider kræver opbygning af nye organisationsformer og institutioner. Nye regelsæt fører over tid til, at normer ændrer sig, og det grundlæggende værdisæt, det man tager for givet, flytter sig dermed også.

Lederne har fået flere administrative opgaver, og nogle har valgt at ansætte mere administrativt personale. Lederne oplever derudover, at kommunernes styring af tilbuddene er væsentlig anderledes end de tidligere amters, og at de har mistet autonomi og frihed til at træffe beslutninger decentralt. Nogle ledere er tilfredse med deres samarbejde med kommunen og fortæller om, at de har en tillidsbaseret dialog med kommunen om deres fremtid og udvikling. Andre er kritiske over for de nye vilkår og begrundet det med, at de oplever, at kommunerne mangler

viden om det specialiserede handicapområde, som de overtog med kommunalreformen i 2007 (Bonfils m.fl., 2009, s. 11).

8.3.2. Typedannelse, vaner og rutiner

Typedannelserne omkring dokumentation og økonomi frem for faglighed understøttes af nye vaner og rutiner, der som nævnt i empirien handler om markedsføring, øget synliggørelse over for potentielle købere og italesættelse af dokumentationsbyrden som nødvendig information til køberne (kommunerne). Det er tydeligt i mange udsagn i det empiriske grundlag, at de tidligere amtslige institutioners erfaringer med kommunale driftsprincipper efter strukturreformen aflejer sig som en ny konstituerende og socialiserende praksis for, hvad der er normativt "rigtigt" at gøre. Man er muligvis langt fra enig i de krav, der stilles om eksempelvis dokumentation, men man lærer hurtigt at hyle som de ulve, man færdes blandt for derved at opnå legitimitet i forhold til organisationens opgaveløsning. De nye specifikke normer for dokumentation og økonomistyring institutionaliseres til generelle praksisformer, der reproduceres gennem rutiniserede gentagelser, hvorved latente konflikter undertrykkes og ikke tillades at komme op til overfladen til bevidst refleksion:

Mange institutioner er blevet meget bevidst om markedsføring, og det opleves som vigtigt at udforme oplysningsmateriale og kontrakter mv. så specifikt og målrettet som muligt. Nogle oplever dette som positivt, mens andre synes, at det er rigtig negativt. En del føler, at det er en undergravning af deres kompetencer og den særlige viden, de har, om eksempelvis specialundervisning og alt det, som de er gode til (Rieper m.fl., 2008, s. 71).

En måde at håndtere de forandringer, som overgangen fra amtslig til kommunal myndighed har forårsaget, er at gøre sig synlig over for de nye ejerkommuner, hvilket flere ledere har gjort. Andre fortæller, at de har synliggjort sig ved at gå sammen med de andre specialinstitutioner i kommunen og skrevet et brev til kommunen, hvilket resulterede i, at der ikke blev skåret i budgetterne på deres område. Andre muligheder er at afholde informationsmøder 3-4 eftermiddage i træk hvert halve år, hvor de kommunale medarbejdere inviteres til foredrag (Rieper m.fl., 2008, s. 68).

8.3.3. Isomorfi – institutionel forandring

I afhandlingens empiriske grundlag giver mange institutioner udtryk for, at de i forbindelse med overgangen til kommunal myndighed er blevet påtvunget en række formelle og uformelle regler, procedurer, m.v. gennem direkte eller indirekte magtudøvelse, og det har ligget implicit i processen, at hvis organisationen ikke indordner sig under den ønskede institutionelle ramme, opnår den ikke den nødvendige legitimitet fra omgivelserne. Især forandringsmekanismen mimetisk isomorfi (institutionel efterligning) er særlig udtalt, når organisationer skal integreres i nye faglige og administrative sammenhæng. Presset om efterligning og ensartethed kommer både fra kommunerne og i en vis udstrækning også fra institutionerne. Kommunerne ønsker et vist ensartet præg i struktur og opgavehåndtering for de institutioner, de administrerer, hvilket øger mulighederne for effektiv økonomisk drift. De specialiserede tilbud har et ønske om at kunne stå frem i det institutionelle landskab med en høj grad af legitimitet omkring deres virksomhed og er derfor typisk tilbøjelige til at se sig om i omgivelserne efter løsninger, som har opnået legitimitet. Dette fokus på legitimitet fører til symbolsk adoption af autoritative modeller og dermed til efterligning af succesfulde organisationer inden for det øvrige kommunale organisationsfelt. Medvirkende til tendensen til ensretning i opgaveløsningerne er også den høje grad af usikkerhed, som blandt andet kommunikationscentrene oplever i forbindelse med overgangen til nye driftsvilkår i kommunerne.

For at opnå legitimitet efterligner organisationerne succesfulde organisationer i deres omgivelser. Hermed spredes en række kulturelt betingede forestillinger om procedurer, arbejdsgange, ledelses- og styringsprincipper samt organisationsstrukturer, hvoraf nogle har opnået en særlig høj grad af institutionalisering (de såkaldte autoritative modeller eller institutionaliserede superstandarder (Langhede og Klemmensen, 2006, s. 136).

De 66 nye fusionerede kommuner skal harmonisere forskellige serviceniveauer, organiseringer og praksisser i de nye sammensatte enheder på flere sektorområder, hvor handicapområdet »blot« er det ene. Der skal også etableres nye funktioner og strukturer i deres organisation, som også skal rumme de tidligere amtslige tilbud, der "flytter ind" (Olsen og Thorsted, 2007, s. 18).

Når de specialiserede tilbud og ydelser skal integreres i den kommunale visitationspraksis, der ikke hidtil har skullet rumme disse tilbud, så kan der sættes gang i flere vidt forskellige dynamikker. I et yderpunkt kan de nye tilbud og ydelser blive bedt om at tilpasse sig den eksisterende visitationspraksis (Olsen og Thorsted, 2007, s. 40).

8.3.4. Rationaliserede myter og dekobling

Kommunikationscentrenes første år efter overgangen fra amtsligt til kommunalt regi rummer adskillige eksempler på, at man på institutionerne for at knytte legitimitet til sin opgaveløsning indarbejder en række metoder og procedurer for arbejdets varetagelse, der er defineret af fremherskende rationaliserede forestillinger (myter) om organisering, som er institutionaliseret i samfundet. Organisationer, der lever op til dette, øger deres legitimitet og forbedrer dermed deres overlevelsesmuligheder i forhold til andre organisationer, som de er i konkurrence med. Men de udsættes samtidig for risiko for, at de optagne metoder og procedurer ikke afspejler sig i eksempelvis øget effektivitet eller mere hensigtsmæssig opgaveløsning. Eksempler på dette er blandt andet påtvunget arbejde med forskellige kommunale indsatsområder, som ikke direkte kan relateres til institutionens kerneydelser, eller møderækker med kommunale embedsmænd på forskellige niveauer, som man er tvunget til at deltage i, fordi man befinder sig i samme forvaltning, men som ikke har sammenhæng til de opgaver, man skal varetage. Egentlig dekobling er der tale om, når man som i nogle af eksemplerne fra empirien holder fast i en tradition om, at uddannelse og høj faglighed ikke må nedprioriteres på trods af besparelser fra driftsherrens side, eller hvis man blot lader som om, at man arbejder med kommunens generelle indsatsområder, men reelt ikke gør det, fordi man finder det irrelevant i forhold til ens egen institutions driftsopgaver.

Flere ledere vælger at bruge ressourcer på at sende medarbejderne på relevante kurser for at sikre, at fagligheden opretholdes i tilbuddet. Ved at sørge for, at kvaliteten af tilbuddet er højt, håber lederne på denne måde at tiltrække nye brugere i konkurrencen med andre lignende tilbud. Flere ledere fortæller for eksempel, at uddannelse og høj faglighed så vidt muligt aldrig skal nedprioriteres på trods af eventuelle besparelser fra kommunens side, selv om det muligvis kan

blive nødvendigt alt efter, hvor store besparelser det drejer sig om, (Rieper m.fl., 2008, s. 67).

Lederen laver derfor nu indsatsområder og har været til samtale mv. Det er meget standardiseret og styret og ikke lagt op til ens eget initiativ, mener hun. Man skal skrive under på, at man på et år arbejder med fx seks indsatsområder, og at resultaterne skal kunne måles. Hun siger, at hvis resultaterne skal måles, kommer det til at tage længere tid end selve indsatsen, så derfor lader hun bare som om, at de arbejder med det (Rieper m.fl., 2008, s. 36).

Lederne har forskellige oplevelser af, hvorvidt de har indflydelse på disse aftaler. Hvor nogle oplever, at indsatsområderne fastsættes politisk, oplever andre, at de inddrages i processen. Flere ledere fortæller, hvordan de håndterer det kommunalpolitiske udmeldte værdisæt ved at tilpasse og "oversætte" værdierne til begreber, som giver mening for lederen og medarbejderne i det specialiserede tilbud (Bonfils m.fl., 2009, s. 64).

8.3.5. Delkonklusion 3

Det samlede kendetegn for, hvordan forandringerne i kommunikationscentrenes rammebetingelser og driftsvilkår påvirker den organisatoriske ledelse af centrene, er, at der kommer et markant forøget pres på institutionerne for opnåelse af legitimitet fra omgivelserne.

Der kan arbejdes mod opnåelse af denne legitimitet ad flere kanaler. Som dette afsnit viser, er de vigtigste af vejene til legitimitet at forholde sig bevidst til nye regler og normer, formelle såvel som uformelle, indarbejde nye normer og rutiner svarende til behovene i de nye institutionelle omgivelser, følge mekanismerne for institutionel isomorfi ved at lade sin institution tage form og farve efter omgivelserne og endelig være opmærksom på risikoen for, at legitimitetspresset i yderste konsekvens kan føre til, at man baserer sin institutionsdrift på rationaliserede myter og dekobling.

I forhold til kommunikationscentrene kan der argumenteres for, at der er tale om et dobbelt pres om opnåelse af legitimitet. Dels gælder de generelle mekanismer ved institutionel forandring om, at institutioner, der skal integreres i nye organisatoriske sammenhænge, må kæmpe

for deres eksistens og vinde omgivelsernes accept og anerkendelse ved tilpasning til og efterlevelse af de normer og regler, der er fremherskende i det pågældende nye institutionelle landskab. Dels gælder for kommunikationscentrene, at de i kraft af deres tidligere position i den amtslige periode har haft en svær udgangsposition for overgangen til kommunal myndigheds- varetagelse. I det amtslige system havde kommunikationscentrene myndighed til at handle hen over hovederne på kommunerne, og nogle gange også på tværs af en igangværende kommunal indsats. Det kan ikke udelukkes, at nogle kommuner har haft nogle ting, der skulle "handles af" med kommunikationscentrene ved overgangen til kommunal drift, hvilket har gjort det sværere for centrene at opnå fuld legitimitet og anerkendelse i de kommunale systemer.

De strategier, vi i empirien ser foldet ud i bestræbelserne på opnåelse af legitimitet som fundament for kommunikationscentrenes overlevelse og udvikling, er ikke entydige. Vi vurderer dog, at der kan identificeres to overordnede strategiske mønstre:

På den ene side er der en klar udvikling i retning af, at man fra centrenes side over tid "retter ind" efter de nye krav om standardisering, effektivitet, økonomistyring, dokumentation mv. I starten finder forandringerne sted under en vis modstand og uden forståelse for deres nødvendighed i forhold til BUM-modellen som styringsteknologi. Men i takt med, at centrene får de nye regelsæt ind under huden og får erfaringer med dem, sker der gradvist en bevægelse, hvor vi sporer tendens til, at det som i starten opfattedes som påtvungne regler, udvikler sig til meningsfulde, eller i hvert fald acceptable, arbejdsgange. Vi vurderer, at de nye regler og styringsprincipper vil udvikle sig til institutionaliserede normer og på et tidspunkt blive til elementer i organisationens identitet og kognitive fundament.

På den anden side ser vi i empirien en række eksempler på institutioner, der holder fast i normer og værdier fra den tidligere organisering, især faglighederne på tale-, høre-, synsområderne som forudsætning for institutionens eksistens og berettigelse. Dette kan skyldes usikkerhed over for forandringerne. Men der er også mulighed for, at netop denne strategi kan vise sig at rumme nøglen til centrenes overlevelse og uundværlighed på længere sigt. Når røgen har lagt sig efter kommunernes og kommunikationscentrenes respektive markeringer af terræn, når forandringerne er blevet organiseret på plads, og centrene har fået genopbygget deres legitimitetsbase, kan der meget vel igen blive plads til en mere smidig og fleksibel udfoldelse af

centrenes kerneaktiviteter – især hvis dette samtidig kan reducere de meget betydelige transaktionsomkostninger, der er opstået med den nye organisering.

8.4. Analyse 4: Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?

I de tre foregående analyser har vi med afsæt i institutionel teori analyseret en række empiriske udsagn om konsekvenser af forandringer i relationerne mellem kommuner og kommunikationscentre efter strukturreformen. Vi har belyst konsekvenserne af disse forandringer i dimensionerne autoritet, kapacitet og legitimitet ud fra henholdsvis historisk, økonomisk og sociologisk institutionalisme. Centralt for forandringerne og med relationer til alle tre former for institutionalisme står BUM-modellen som den styringsteknologi, der regulerer samarbejdet mellem kommuner og kommunikationscentre som henholdsvis bestillere og udførere af de ydelser til borgere med kommunikationsvanskeligheder, som centrene leverer.

For at kunne besvare spørgsmålet om, hvordan BUM-modellen som styringsteknologi påvirker kommunikationscentre som fagprofessionelle organisationer, vil vi i en andenordensanalyse, som bygger på konklusioner af de tre foregående analyser, analysere, hvordan BUM-modellen træder frem i organisationen som selvstændig aktør og får konstituerende kraft ved at normalisere og autorisere til nye roller og procedurer. Analysestrategien for den radikale analyse er at undersøge (se også tabel 1):

- *Styringsforskel* er forskellen mellem ønsket og uønsket tilstand, en forskel der skal minimeres. Teknologien skal flytte situationen fra den uønskede tilstand til den ønskede og dermed minimere afstanden til den ønskede tilstand og øge afstanden til den uønskede tilstand.
- *Subjekter* er de nye roller, lederen skal indoptage for at minimere den beskrevne styringsforskel, som derfor kan udledes af teknologibeskrivelsen.
- *Objekter* er de genstande for ledelse, der konstitueres med styringsforskellene. Teknologien får noget bestemt til at træde frem som væsentligt og er det, der tales om og handles i forhold til.
- *Artefakter og ritualer* er rutiner og procedurer, der bliver dagligdag og dermed tages for givet, når styringsteknologien er implementeret i organisation.

- *Blinde pletter* er det, som styringsteknologien ikke tillader én at se, fordi teknologien gør noget målbart og styrbart og fjerner blikket fra andet.

Styringsforskel	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilken forskel stiller dette redskab til rådighed for styring? • Hvilken forskel skal minimeres med dette redskab?
Subjekter	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem kvalificeres til at tale (identitet)? • Hvorfra er man kvalificeret til at tale (position)? • Hvornår kan der tales (situation)?
Objekter	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan træder noget frem som genstand, dvs. det der kan tales om og handles i forhold til (fx udvikling som udvikling, eller effektivitet som effektivitet)
Artefakter/ritualer	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke artefakter og symboler afgrænser teknologien fra andre teknologier?
Kritik	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan normaliserer og autoriserer teknologien? • Hvad kan siges at være teknologiens blinde plet?

Tabel 1. Kilde: Dias fra strategiundervisningen den 21. august 2009.

8.4.1. Strategisk anvendelse af styringsteknologier

Offentlig ledelses anvendelse af forskellige styringsteknologier giver mulighed for at lægge særligt fokus på udvalgte karakteristika ved den konkrete ledelsesopgave. Valg af styringsteknologi handler dels om tilvalg af muligheder for at anskue en ledelsesopgave i en særlig optik og dels om fravalg af muligheder ved andre teknologier (Tangkjær, 2005). BUM-modellen er den styringsteknologi, som kommunerne har indført til styring af de specialiserede tilbud. Ved at kommunerne indfører takststyring og regler om visitation til kommunikationscentrene sker der en standardisering og kvantificering af de specialiserede ydelser, blandt andet i form af ydelseskataloger, som betyder at ydelserne kan administreres i en enkel og operationel BUM-model. Det er en ledelsesopgave for kommunikationscentrene at kunne agere strategisk inden for en ny og påtvunget styringsteknologi og sikre, at organisationen og medarbejderne kan håndtere de forandringer, der følger med de ændrede roller og relationer, som er konsekvensen af BUM-modellen. Konsekvenser af anvendte styringsteknologier i offentlige organisationer kan anskues under forskellige synsvinkler:

- Det instrumentelle (normative) perspektiv tilbyder iagttagelseskraft til at konstatere styrker ved styringsteknologien og særligt hensigtsmæssige måder at bruge den på samt handlekraft til at strukturere og planlægge rationelle handlinger med henblik på opnåelse af et bestemt resultat.
- Det institutionelle perspektiv tilbyder iagttagelseskraft til at fastlægge, hvordan der knyttes legitimitet til ledelsen af en organisation ved at modellere organisationen efter lignende organisationer (mimetisk isomorfi).
- Det radikale perspektiv tilbyder iagttagelseskraft til at beskrive, hvordan styringsteknologien regulerer magtrelationer og ledelsesbetingelser i organisationen og giver handlekraft til aktiv og bevidst anvendelse af den valgte og andre styringsteknologi(er).

8.4.2. BUM-modellen i instrumentelt perspektiv

Definition. I det instrumentelle perspektivs normative rationale (Tangkjær, 2005) ses BUM-modellen som et velegnet redskab til styring af visitationsgang og de (overvejende økonomiske) transaktioner, som er forbundet med, at kommunen som offentlig myndighed skal sørge for, at borgere med særlige behov får bevilget specialundervisning eller andre ydelser fra kommunikationscentre. Kommunernes fokus er på økonomi og objektivitet, og BUM-modellen betragtes som et normativt rigtigt og naturligt svar på de udfordringer, som den specialiserede rådgivning og undervisning repræsenterer.

Formål. I dette perspektiv er formålet med den valgte styringsteknologi, at den sikrer opfyldelsen af de afsatte mål inden for det område, som teknologien skal styre. Kriteriet for BUM-modellens målopfyldelse som styringsteknologi for kommunikationscenterydelser er objektivt og rationelt at sikre, at de økonomiske og organisatoriske rammer for ydelserne følger de bestemmelser med hensyn til form, indhold og omfang, som er angivet i rammeaftalerne mellem de enkelte regioner og kommunerne i hver region om kommunikationscentrene.

Lederens status. I dette perspektiv har lederen karakter af at være en "suveræn", der pr. definition har fuld indsigt i og forståelse af organisationens opgaver og behov og i kraft af denne magtposition træffer rationelle (og dermed korrekte) valg af styringsteknologier til løsning af organisationens forskellige opgaver. I samarbejdet mellem kommuner og kommunikations-

centre har kommunen valgt BUM-modellen som styringsteknologi for kommunikationscentre, og lederen af det enkelte kommunikationscenter må derfor styre institutionen på BUM-modellens præmisser.

Ledelse. Ledelsen af organisationen er i det instrumentelle perspektiv båret af intentionalitet med sammenhæng mellem målene for organisationen og valg af styringsteknologier til at nå disse mål, og i transaktionerne mellem kommuner og kommunikationscentre udtrykker denne intentionalitet sig gennem bestemmelserne i rammeaftalerne og den valgte styringsteknologi, BUM-modellen, som redskab til overholdelse af de økonomiske rammer og krav, som er knyttet til ydelserne.

Relation mellem ledelse, organisation og styringsteknologi. I det instrumentelle perspektiv står ledelse, organisation og styringsteknologi i forlængelse af hinanden med direkte forbindelse mellem ledelsens mål for organisationen, organisationens opgaver og de nødvendige teknologier for at sikre den hensigtsmæssige og rationelle opgaveløsning.

8.4.3. BUM-modellen i institutionelt perspektiv

Definition. I det institutionelle perspektiv vægtes faktorer som legitimitet, genkendelighed og accept fra de institutionelle omgivelser højt (Tangkjær, 2005). Ud fra et økonomisk effektivitetsrationale har BUM-modellen efter danske forhold nærmest status som en "institutionaliseret superstandard", dvs. at modellen betragtes som en normativt rigtig, legitim og naturlig måde at organisere offentligt leverede serviceydelser på.

Formål. I det institutionelle perspektiv er formålet med den valgte styringsteknologi, at den sikrer legitimitet og accept fra omgivelserne i højere grad, end om teknologien løser opgaverne effektivt (det instrumentelle perspektiv). Såvel generelt som i forhold til kommunikationscentre er der tale om et både-og i forhold til de to perspektiver og ikke et enten-eller.

Lederens status. I det institutionelle perspektiv er lederen løsningsfokuseret. Dermed er lederens opgave at følge og udbrede de styringsteknologier, som lignende organisationer har valgt til løsning af tilsvarende opgaver. Lederne af kommunikationscentrene må indordne sig under BUM-modellens rationale om økonomi og effektivitet for at vinde legitimitet under de nye sty-

ringsbetingelser og må i en vis udstrækning agere købmænd og paragrafryttere frem for at profilere sig som ledere af selvledede fagprofessionelle på de specialiserede institutioner.

Ledelse. Det institutionelle perspektiv beskæftiger sig med den ledelsesmæssige tendens til ensretning (isomorfi) af organisationers formelle strukturer. Dette fænomen kan ikke alene tilskrives effektivitets- eller konkurrenceparametre, men snarere er der tale om en særlig "institutionel isomorfi", hvor organisationerne ikke kun konkurrerer om kunder og ressourcer, men også om politisk indflydelse, institutionel legitimitet og social og økonomisk bæredygtighed.

Relation mellem ledelse, organisation og styringsteknologi. I det institutionelle perspektiv påpeges ofte, at organisationsforandringer finder sted af legitimitetsmæssige hensyn, hvor den rituelle og ekspressive værdi, som er forbundet med indføring af eksempelvis en ny styringsteknologi, i sig selv kan være et mål for ledelsen. Relationerne mellem ledelse, organisation og styringsteknologi kan således siges at være dekoblede, idet styringsteknologierne iklæder organisationen et ceremonielt udstyr, som har stor betydning for identitet og selvforståelse, men som i praksis ikke har nogen konsekvens i forhold til det arbejde, som organisationen udfører. Der kan flere steder, og især i styringskæden mellem bestiller- og udførerled, iagttages elementer af dekobling mellem ledelse, organisation og BUM-modellen som styringsteknologi på kommunikationscentre i den nye kommunale virkelighed, enten fordi BUM-modellen ud fra en instrumentel synsvinkel på centrene ikke anses for at være den rigtige styringsteknologi, eller fordi BUM-modellen ikke har vundet legitimitet og accept på centrene.

8.4.4. BUM-modellen i radikalt perspektiv

Definition. En af det radikale perspektivs hovedpointer er, at ingen styringsteknologi er ledelsesneutral. Valget af en styringsteknologi har således konstituerende effekt for hele organisationen og frem for alt for de mennesker (det sociale fællesskab), som udgør organisationen (Tangkjær, 2005). Det afgørende spørgsmål ved definitionen af en styringsteknologi i det radikale perspektiv er "hvad gøres der med os?" Altså ikke, hvad teknologien kan gøre for organisationen (instrumentelt perspektiv), eller hvad andre organisationer gør med teknologien (institutionelt perspektiv), med derimod spørgsmålet om, hvad teknologien gør med os som organisation og som individer i organisationen, når vi begynder at bruge den.

Det radikale perspektiv kan dermed anskues som et andenordensbetragtningniveau, som gør det muligt for ledelsen at forholde sig instrumentelt til valget af styringsteknologi – ikke så meget i forhold til det rationelle og hensigtsmæssige i valget af styringsteknologi for den konkrete opgaveløsning, men primært i forhold til den identitet og sociale indretning, som ønskes for organisationen, og som dermed bliver konstituerende for valget af styringsteknologi (Åkerstrøm & Thygesen, 2004).

BUM-modellen kan i et radikalt perspektiv således defineres som en styringsteknologi, der som selvstændig aktør manifesterer sig i organisationen ved at sætte fokus på minimering af forskellen mellem bestilling og udførelse for at sikre overholdelse af aftalte bestemmelser for økonomi, kvalitet, omfang mv. Med afsæt i det radikale perspektiv overgår definitionsmagten i organisationen så at sige til selve styringsteknologien frem for at være i hænderne på ledelsen. Dermed er i det højere grad rammerne for ledelsens intentioner med organisationen, som i det radikale perspektiv er i fokus ved valget af styringsteknologi, end ledelsens instrumentelle intention med styringsteknologien.

Formål. I det radikale perspektiv er formålet med valget af en bestemt styringsteknologi at give autoritet til de roller og handlingsmønstre, som er bærende elementer i teknologien, og gøre disse elementer til det normale i organisationen. I dette perspektiv er en væsentlig iagttagelse de subjekt- og objektformationer, som konstitueres i organisationen af teknologien (Frimor, 2002). Tidligere, før strukturreformen, var den fagprofessionelle identitet og lederen af selvledede væsentlige subjektformationer, mens brugerens behov og faglig udvikling var prioriterede objektformationer. Med BUM-modellen indsættes visitatorer og økonomiansvarlige som prioriterede subjektformationer, mens væsentlige objektformationer i teknologien er regeloverholdelse, kvalitetsstandarder, objektivitetskrav mv.

Med det radikale perspektiv stilles der skarpt på magtrelationerne i organisationen, og set i forhold til kommunikationscentre kan perspektivet anvendes til afdækning af formålet med indføringen af BUM-modellen som udtryk for et ønske om ændrede magtrelationer i styringen af de specialiserede tilbud, mens formålet belyst i det instrumentelle og institutionelle perspektiv som nævnt er henholdsvis rationel opgaveløsning og opnåelse af legitimitet.

Lederens status. I det radikale perspektiv kan lederens status i organisationen anskues på flere niveauer. På førsteordensniveau er lederen den, som anviser og håndhæver de muligheds- og

umulighedsrum, som er naturlige følger af den anvendte teknologi. På andenordensniveau er lederen bevidst både om de fordele, en given styringsteknologi indebærer for organisationen, og om de slagsider, som det foretagne valg af teknologi, og dermed fravalget af andre mulige teknologier, indebærer. Lederens opgave er at være den, der aktivt tager stilling til, hvilken identitet, social indretning og værdier der er væsentlige for organisationen. Ved valget af konkret teknologi indlejres identitet og værdier i de roller (subjektformationer) og stabilitetspunkter (objektformationer), som installeres i organisationen og gør ellers uoverskuelige dele af organisationen meningsfulde (Frimor, 2002). På kommunikationscentrene er lederens opgave at trække organisationen i retning af det nye mulighedsrum, som BUM-modellen definerer (nemlig et rum hvor fokus er på regeloverholdelse med afsæt i økonomisk rationalitet), og samtidig manøvrere organisationen væk fra tidligere subjektformationer (den selvledede fagprofessionelle) og objektformationer (borgerens behov og faglig udvikling), som var hensigtsmæssige og legitime efter de tidligere værdinormer, men som i BUM-modellen er defineret som umulighedsrum.

Ledelse. I det radikale perspektiv er ledelsens refleksivitet central i forhold til (egen) ledelse. Lederen skal kunne navigere ind og ud af forskellige ledelsesformer afhængig af skiftende ledelsesmæssige og organisatoriske behov. Som eksempler kan nævnes styrende ledelse (fx ved valget af styringsteknologi), kritisk ledelse (fx ved slagside ved en given teknologi, hvorved behov for supplerende teknologier afledes), polyfon ledelse (fx ved ageren på forskellige beslutningsarenaer eller vekslen mellem styringsteknologier) samt oscillerende ledelse (fx aktivt træde ind og ud af forskellige ledelsesformer). Ledelse af en organisation med en given styringsteknologi vil producere en række karakteristiske manifestationer (ritualer og artefakter), som i det radikale perspektiv kan iagttages som udtryk for ledelsens sociale konstruktion af organisationen. BUM-modellen konstituerer dels organisationen til en særlig ritualisering angående visitation og ydelsestildeling, som kræver, at bestemte roller udfyldes i organisationen og fremhæver dels en række artefakter som ydelseskataloger, rammeaftaler, servicemål mv., som dermed bliver centrale fokuspunkter for ledelsen.

Relation mellem ledelse, organisation og styringsteknologi. I det radikale perspektiv synliggøres det, at enhver styringsteknologi former og farver organisationens værdier og normer i bestemte retninger og dermed påvirker de roller og relationer, som findes i organisationen. Dette per-

spektiv bevidstgør med sin kritiske distance til manifestationen af ledelse og potentialet i de valgte styringsteknologier om konsekvenserne ved en given styringsteknologi, ikke kun i forhold til opgaveløsning og legitimitet, men også i forhold til ændringer i den sociale konstruktion af organisationen. Med bevidstheden om givne styringsteknologiers slagsider gøres det således valgbart (kontingent) for ledelsen, om man vil modellere organisationen med de roller, relationer og identitetsskabelse, som en given teknologi indebærer, om man vil justere på dele af teknologien, eller om man vil kompensere for slagsider ved teknologien ved at indføre andre parallelle styringsteknologier (Åkerstrøm & Thygesen, 2004). BUM-modellens styringspotentiale er, såvel generelt som i forhold til kommunikationscentre, at minimere styringsforskellen mellem bestilling og udførelse af en specialundervisnings-/hjælpemiddeldydelse, herunder med særligt fokus på overholdelse af rammebetingelser som fx budget, standarder, kvalitet, omfang mv. I det instrumentelle perspektiv er disse styringsforskelle årsagen til valget af BUM-modellen som styringsteknologi for kommunikationscentrene. Med det radikale perspektiv åbnes der op for de blinde pletter ved BUM-modellen, som især er, at subjekt- og objektformationerne på kommunikationscentrene ændres så markant, at det risikerer at påvirke kvaliteten af de leverede ydelser og flytte bestillerens fokus til næsten udelukkende at handle om overholdelse af ydre formkrav på bekostning af indholdet i ydelsen. Mere konkret afdækker det radikale perspektiv således, at BUM-modellen som styringsteknologi er forbundet med så væsentlige transaktionsomkostninger, at det muligvis berettiger til overvejelse af justering af teknologien eller indføring af supplerende teknologier.

Opsummerende afdækker det radikale perspektiv, at BUM-modellen konstituerer nye roller for ledelse og medarbejdere. Magten til at træffe beslutninger om borgerens behov (visitation) forskydes fra ledelse og medarbejdere på centrene til kommunens visitatorer. Det er ikke længere tilstrækkeligt at være en dygtig fagprofessionel, man skal også kunne overbevise en kommunal visitator om, at borgeren har et legitimt behov for de ydelser, man selv leverer. Tillid i relationen mellem kommunikationscentret og kommunen bliver afgørende for, om kommunen vælger at benytte centret som leverandør. Med det større fokus på regeloverholdelse, samarbejde med kommuner og ressourcestyling bliver andre værdier end den fagprofessionelles fokus på udvikling af faglig kompetence styrende for ledelsen af kommunikationscentrene.

8.4.5. Delkonklusion 4

Vores analyse af styringsteknologier belyser de grundlæggende mekanismer bag valget af BUM-modellen som styringsteknologi. Objektivt afdækker det instrumentelle perspektiv, at BUM-modellen er en velegnet teknologi til løsning af den styringsopgave, som der i forbindelse med strukturreformen er peget entydigt på i forhold til kommunikationscentrene, nemlig større økonomisk styring og entydig placering af myndighedsansvar. Når styringsopgaven ansues gennem det institutionelle perspektivs optik, fremgår ligeledes, omend med mindre vægt end det instrumentelle perspektiv, at BUM-modellen alene qua sin anvendelse på mange andre lignende områder fremstår som en legitim og fuldt accepteret teknologi til løsning af transaktioner mellem kommuner og kommunikationscentre. Hvor de instrumentelle og institutionelle perspektiver primært forholder sig til BUM-modellen på overfladeplanet og tager teknologiens selvfremstilling for pålydende, udfolder det radikale perspektiv teknologien på dens egne betingelser og belyser, hvad teknologien rent faktisk gør med organisationen og med individerne i organisationen, når den tages i anvendelse. Analysen afdækker, at BUM-modellen på kommunikationscentrene træder frem som en selvstændig aktør med egen vilje frem for blot at være et styringsredskab for lederen. Det radikale perspektiv afdækker frem for alt, at BUM-modellen konstituerer en række nye prioriterede roller og relationer på centrene. Organisationens tidligere værdier, med faglighed i højsædet og en høj grad af selvstændig faglig prioritering i forhold til den enkelte borgers behov, henvises til et umulighedsrum, og i stedet installeres i organisationen nye subjekt- og objektformationer som henholdsvis "købmænd" og "paragrafryttere" (subjekter) samt "samarbejdet med bestilleren" og "standardiserede ydelser" (objekter). De tre perspektiver (instrumentelt, institutionelt og radikalt), som vi i denne analyse har anlagt på BUM-modellen som styringsteknologi på kommunikationscentrene, understøtter dermed de tre foregående analyser og bekræfter, at kommunikationscenterledelsens fokus flyttes fra faglig ledelse til mere overordnet kapacitetsstyring af centrets aktiviteter.

Kraftigt medvirkende til denne flytning af ledelsesmæssigt fokus fra faglighed til kapacitetsstyring er netop BUM-modellen, der som styringsteknologi har som formål at sikre, at de økonomiske og organisatoriske rammer for ydelserne følger rammeaftalens bestemmelser (det instrumentelle perspektiv), og som i kraft af sin status som "institutionaliseret superstandard" betragtes som en normativt rigtig måde at organisere offentlige serviceydelser på, hvilket sikrer

organisationen den nødvendige legitimitet og accept fra omgivelserne (det institutionelle perspektiv). Det radikale perspektiv viser, at BUM-modellen har autoritet og legitimitet til at forandre de tidligere højt prioriterede faglige roller og relationer på kommunikationscentrene og erstatte dem med nye, der er mere forenelige med BUM-modellens værdier om kvantitativt målbare ydelser, konkurrenceudsættelse og samlet overordnet politisk/økonomisk styring af området.

I forhold til den strategiske ledelse af institutioner, hvor BUM-modellen er implementeret, er det således vigtigt at være opmærksom på de blinde pletter og slagsider, som modellen indebærer. BUM-modellen konstituerer dels organisationen til en særlig ritualisering angående visitation og ydelsestildeling, som kræver, at bestemte roller udfyldes i organisationen og fremhæver dels en række artefakter som ydelseskataloger, rammeaftaler, servicemål mv., som dermed bliver centrale fokuspunkter for ledelsen. Det er derfor vigtigt også at være opmærksom på den faglighed og faglige udvikling, som er en væsentlig forudsætning for centrenes eksistens.

9. Konklusion og perspektivering

Vi har i denne afhandling haft overordnet fokus på konsekvenser af strukturreformens forandringer for kommunikationscenterområdet. Baseret på vore fire analyser af henholdsvis strukturelle, økonomiske, organisatoriske og styringsteknologiske forandringer vil vi i dette kapitel trække tråde tilbage til afhandlingens delkonklusioner og på baggrund af dette besvare afhandlingens overordnede problemformulering:

- **Hvordan kan lederne af kommunikationscentrene sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder (strategisk output), og samtidig fastholde faglighed og kvalitet (policy outcome)?**

I kraft af vores egen baggrund som ledere af kommunikationscentre og det fokus, der i MPA-uddannelsen ligger på ledelse, har vi valgt at lade *lederne af kommunikationscentrene* være omdrejningspunkt for mulige initiativer i forhold til problemformuleringens to elementer: dels *strategisk output* i relation til centrenes overlevelse og udviklingsmuligheder og dels *policy outcome* i relation til fastholdelse af faglighed og kvalitet.

Vore analyser viser, at der kan formuleres forskellige strategier til opnåelse af de mål, der er opstillet i problemformuleringen. Dette vil vi nærmere begrunde i det følgende:

9.1. Opsamling

I den første analyse stillede vi spørgsmålet ***Hvordan påvirkes relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene af de forandrede rammebetingelser?*** Analysen viste, at:

- Kommunikationscentrene mister magt og autoritet både i forhold til borgerne og kommunerne, som de kommer i et afhængighedsforhold til ved, at visitationskompetencen flyttes fra centrene til kommunerne.
- Strukturreformen omorganiserer med institutionelle magtmekanismer den autoritative magtbalance mellem kommuner og kommunikationscentre, hvor kommunerne ud fra et magtperspektiv nu er indehavere af styringen af centrenes opgavetilgang, mens centrene har mistet størstedelen af deres tidligere autonomi. Via indirekte magt flytter kommunen

som autoritativ kraft centrenes fokus over mod dokumentation og økonomistyring og væk fra den faglige indsats, og via bevidsthedskontrollerende magt italesættes dokumentation, effektivitet og økonomistyring som redskaber til opnåelse af legitimitet.

- Den institutionelle udvikling for kommunikationscentrene er stiafhængig i forhold til New Public Management og et generelt politisk ønske om øget markedsorientering, sammenhæng i indsatsen med øvrige kommunale tilbud, afspecialisering samt større fokus på effektiv drift og konkurrence.
- Konsekvenserne af forandringerne på kommunikationscentrene kan i kraft af det særlige sammenfald mellem strukturelle og situationsbestemte forhold forklares som radikale forandringer (og ikke blot som naturlige, evolutionære og inkrementelle forandringer) med den historiske institutionalisme som forklaringsmodel.
- Nye institutionelle elementer som forøget dokumentation, effektivitet og rationel økonomistyring bygges ovenpå de eksisterende institutioner, aflejres i kraft af rationaliserede myter gradvist i den eksisterende institution og opleves efterhånden som vigtigere end de gamle.
- Det strategiske output for kommunikationscenterlederne er accept af forandringerne og konstruktiv medvirken til reorganisering af institutionerne, så de fungerer optimalt under de nye styringsbetingelser. Dette vil medvirke til etablering af legitimitet omkring centrene og vil derved kunne fungere som en magtbase, hvorfra centrene kan arbejde videre på at styrke egen position i relationerne til kommunerne og andre aktører.

I den anden analyse stillede vi spørgsmålet ***Hvordan påvirkes den økonomiske ledelse af centrene af forandringerne?*** Analysen viste, at:

- Den økonomiske ledelse skifter fokus fra budgetoverholdelse og faglig ledelse til udgiftsstyring og en mere overordnet ressourcestyring, hvor styring af centrenes kapacitet (produktivitet og effektivitet) er afgørende for centrenes overlevelse. Fra ledelsesmæssig side følges i et vist omfang markedets signaler om udbud og efterspørgsel, transparens i ydelsesbeskrivelser og adskillelse mellem bestiller og udfører. Fra usikkerhed og modstand i startfasen er man nu på vej ind i en stabiliseringsfase, hvor det ledelsesmæssige fokus er på centrenes samlede kapacitet som aktører på et udbyderstyret marked med et vist element af konkurrence.

- Forhold som geografisk afstand til tilbuddet medfører, at konkurrencen om salg af ydelser mest udfolder sig i områder med høj befolkningskoncentration og flere etablerede udbydere fra amternes tid. I tyndere befolkede dele af landet er der reelt ingen konkurrence af betydning, idet opgaverne typisk løses alene af de gamle amtslige tilbud, som nu enten er overtaget af beliggenhedskommunen eller drives af regionen. Så selv om det i princippet er muligt at købe en kommunikationscenterydelse billigere på et lidt fjernere beliggende center, så vil lokale borger- og servicehensyn typisk tale imod dette.
- Centrene opprioriterer samarbejdsrelationer med kommunerne og etablerer nye forretningsområder for at sikre lønsomhed i driften og reducere sårbarhed i tilfælde af ændringer i efterspørgslen af ydelser.
- De transaktionsomkostninger, der knytter sig til kommunikationscenterydelserne, er størst i landets tættest beboede egne, især hovedstadsregionen. Overordnet set kan der på kommunikationscenterområdet med afsæt i høje transaktionsomkostninger argumenteres for markedsfejl i forhold til den takstfinansieringsmodel, der er introduceret for de specialiserede områder efter strukturreformen.
- Konkurrence (creaming) og markedsdannelse kan skabe store vanskeligheder med at fastholde den meget specialiserede faglighed, hvilket kan betyde, at den helt forsvinder. På længere sigt kan spørgsmålet om forsyningssikkerheden på meget specialiserede områder både i forhold til praksisoplæring og i forhold til at bevare konkrete ydelser derfor blive afgørende for, om kommunerne vil fastholde konkurrencen eller vil hjemtage ydelser og samle aktørerne i en større enhed.
- Det strategiske output for den økonomiske ledelse er som følge af markedsorienteringen på kort sigt et øget fokus på: produktivitet, effektivitet, gennemsigtighed i ydelser og prisdannelse samt øget fokus på samarbejde og dialog som afgørende strategiske parametre for, om kommunerne fortsat vil benytte kommunikationscentre som udførende aktører.

I den tredje analyse stillede vi spørgsmålet ***Hvordan påvirkes den organisatoriske ledelse af centrene af forandringerne?*** Analysen viste, at:

- Forandringerne i kommunikationscentrenes rammebetingelser og driftsvilkår medfører et markant forøget pres på institutionerne for opnåelse af legitimitet fra omgivelserne. Der arbejdes mod opnåelse af denne legitimitet ad flere kanaler: forholde sig bevidst til samt indarbejde de nye regler og normer, formelle såvel som uformelle, svarende til behovene i de nye institutionelle omgivelser, følge mekanismerne for institutionel isomorfi og være opmærksom på risikoen for, at legitimitetspresset i yderste konsekvens kan føre til, at man baserer sin institutionsdrift på rationaliserede myter og dekobling.
- Kommunikationscentrene oplever et dobbelt pres i forbindelse med opnåelse af legitimitet. Dels gælder de generelle mekanismer ved institutionel forandring om, at institutioner, der skal integreres i nye organisatoriske sammenhænge, må kæmpe for deres eksistens og vinde omgivelsernes accept og anerkendelse ved tilpasning til og efterlevelse af de normer og regler, der er fremherskende i det nye institutionelle landskab. Dels gælder for kommunikationscentrene, at de i kraft af deres tidligere position i den amtslige periode har haft en svær udgangsposition for overgangen til kommunal myndighedsvaretagelse. I det amtslige system havde kommunikationscentrene myndighed til at handle hen over hovederne på kommunerne, og nogle gange også på tværs af en igangværende kommunal indsats. Af denne årsag kan det derfor ikke udelukkes, at kommunikationscentrene ved overgangen til kommunal drift har haft sværere ved at opnå fuld legitimitet og anerkendelse i de kommunale systemer.
- Der kan identificeres to overordnede strategiske mønstre for centrenes opnåelse af legitimitet: På den ene side er der en klar udvikling i retning af, at man fra centrenes side over tid "retter ind" efter de nye krav om standardisering, effektivitet, økonomistyring, dokumentation mv. I starten finder forandringerne sted under en vis modstand og uden forståelse for deres nødvendighed i forhold til BUM-modellen som styringsteknologi. Men i takt med, at centrene får erfaringer med de nye regelsæt, sker der gradvist en bevægelse med tendens til, at det, som i starten opfattedes som påtvungne regler, udvikler sig til meningsfulde arbejdsgange. På den anden side ses en række eksempler på institutioner, der holder fast i deres normer og værdier fra den tidligere organisering under amterne, især faglighederne på tale-, høre-, synsområderne som forudsætning for institutionens eksistens og berettigelse. Dette kan dels skyldes usikkerhed over for forandringerne. Men der er også mulighed for, at

netop denne strategi kan vise sig at rumme nøglen til centrenes overlevelse og uundværlighed på længere sigt. Når forandringerne er blevet organiseret på plads, og centrene har fået opbygget deres legitimitetsbase, kan der meget vel igen blive plads til en mere smidig og fleksibel udfoldelse af centrenes kerneaktiviteter – især hvis dette samtidig kan reducere de meget betydelige transaktionsomkostninger, der er opstået med den nye organisering.

I den fjerde analyse stillede vi spørgsmålet ***Hvordan påvirker BUM-modellen som styringsteknologi centrene som fagprofessionelle organisationer?*** Analysen viste, at:

- Det instrumentelle perspektiv afdækker, at BUM-modellen er en velegnet teknologi til løsning af den styringsopgave, der i forbindelse med strukturreformen er peget entydigt på i forhold til kommunikationscentre, nemlig større økonomisk styring og entydig placering af myndighedsansvar.
- Når styringsopgaven ansues gennem det institutionelle perspektivs optik, fremgår ligeledes, omend med mindre vægt end det instrumentelle perspektiv, at BUM-modellen alene qua sin anvendelse på mange andre lignende områder er en legitim og accepteret teknologi til løsning af transaktioner mellem kommuner og kommunikationscentre.
- Det radikale perspektiv afdækker, at BUM-modellen på kommunikationscentre træder frem som en selvstændig aktør frem for blot at være et styringsredskab for lederen. BUM-modellen konstituerer en række nye prioriterede roller og relationer på centrene. Organisationens tidligere værdier med faglighed i højsædet og en høj grad af selvstændig faglig prioritering i forhold til den enkelte borgers behov, henvises til et umulighedsrum, og i stedet installeres i organisationen nye subjekt- og objektformationer som henholdsvis ”købmænd” og ”paragrafryttere” (subjekter) samt ”samarbejdet med bestilleren” og ”standardiserede ydelser” (objekter).
- De tre perspektiver (instrumentelt, institutionelt og radikalt/kritisk) understøtter de tre foregående analyser og afdækker, at kommunikationscenterledelsens fokus flyttes fra faglig ledelse til mere overordnet kapacitetsstyring af centrets aktiviteter som udfører af specialiserede ydelser i henhold til bestillers ønsker på baggrund af modtagernes behov.

- BUM-modellen løser effektivt de opgaver med hensyn til specificering af form, indhold og omfang for ydelserne, som er angivet i rammeaftalerne (det instrumentelle perspektiv), og tillægges den nødvendige legitimitet og accept fra omgivelserne i kraft af sin status som "institutionaliseret superstandard" (det institutionelle perspektiv). Men i kraft af BUM-modellens autoritet, har modellen som indbygget konsekvens, at kommunikationscentrenes roller og relationer (faglighed), erstattes med nye roller og relationer, der er mere forenelige med BUM-modellens værdier om kvantitativt målbare ydelser, konkurrenceudsættelse og samlet overordnet politisk/økonomisk styring af området. Med BUM-modellen som styringsteknologi bringes kommunikationscentrenes faglighed dermed i farezonen, og der opstår risiko for påvirkning af kvaliteten i centrenes indsats i negativ retning.

9.2. Strategi

Den vigtigste aktuelle ledelsesmæssige opgave på kommunikationscentrene er set med vore øjne at opstille en strategi, som forener elementerne i den problemformulering, som vi har opstillet for denne afhandling, nemlig at ... **sikre kommunikationscentrenes overlevelse og udviklingsmuligheder, og samtidig fastholde faglighed og kvalitet.**

Vi har i afhandlingen adresseret det krydsfelt af på den ene side forandringer, som er opstået mellem strukturreformens intention om administrative forenklinger og mere fokus på de økonomiske aspekter ved opgaveløsningen, og på den anden side konsekvenserne af disse forandringer for den ledelsesmæssige opgave på kommunikationscentrene. Med afsæt i analyserne vil vi det følgende formulere en række overlappende elementer i en samlet strategi for kommunikationscentrenes fremtid:

- Centrene skal styrke deres autoritet ved accept af forandringerne og konstruktiv medvirken til reorganisering af institutionerne, så de fungerer optimalt under de nye styringsbetingelser. Dette vil medvirke til etablering af legitimitet omkring centrene og vil fungere som en magtbase, hvorfra centrene kan arbejde videre på at styrke egen position i relationerne til kommunerne og andre aktører.

- Centrene skal styrke deres kapacitet ved at have fokus på produktivitet, effektivitet samt gennemsigthed i ydelser og prisdannelse. Sammen med samarbejde og dialog er dette de afgørende strategiske parametre for, om kommunerne fortsat vil benytte kommunikationscentre som udførende aktører.
- Centrene skal styrke deres legitimitet ved bevidst at indarbejde de nye regler og normer svarende til behovene i de nye institutionelle omgivelser og være opmærksom på risikoen for dekobling fra den aktuelle opgave ved at hænge fast i arbejdsgange, som ikke længere er relevante. Tendenser i denne afhandlings empiri og analyser afdækker, at nogle institutioner og ledere i et vist omfang, bevidst eller ubevidst, har dekobling som ledelsesstrategi.
- Centrene skal prioritere at bevare deres specialiserede fagligheder, da netop disse rummer nøglen til centrenes overlevelse og uundværlighed på længere sigt. I sidste ende vil høj kvalitet i kerneydelserne på BUM-modellens præmisser være afgørende for kommunernes valg af udførende aktør. At have opmærksomhed på faglighed og faglig udvikling er fortsat et afgørende element i centrenes eksistensberettigelse.
- Centrene og kommunerne skal i fællesskab samarbejde om en mere hensigtsmæssig organisering af kommunikationscentrenes opgaver, hvor der i højere grad tages højde for risikoen for unødige transaktionsomkostninger på grund af kravene til specificering af kommunikationscenteropgaverne og risikoen for afspecialisering på grund af for små driftsenheder. En sådan organisering kunne for eksempel være forpligtende kommunale samarbejder med fælles ejerskab af kommunikationscentre til dækning af bestemte geografiske områder med befolkningsunderlag og kritisk masse tilstrækkelig til opretholdelse af den nødvendige kapacitet og specialisering.

9.3. Perspektivering

Kommunikationscentrene står over for betydelige udfordringer nu og i de kommende år: De skal finde sig til rette og gøre sig synlige og uundværlige i et markant forandret institutionelt landskab, hvor der er flere om buddet end før, og de skal medvirke til, at kravene om faglighed og kvalitet i opgaveløsningen fortsat står centralt i de ansvarlige myndigheders bevidsthed.

Denne afhandling har haft som formål at undersøge, hvordan lederne af kommunikationscentre kan sikre organisationens overlevelse og udviklingsmuligheder, uden at det går ud over faglighed og kvalitet i tilbuddene på kommunikationscentre efter strukturreformen.

Grunden til, at dette spørgsmål var, og fortsat er, vigtigt for os, er, at vi er bekymrede for, om den faglighed, kommunikationscentre repræsenterer, kan opretholdes i det konkurrencescenarie, som nogle af kommunikationscentre arbejder i. Ikke mindst fordi området er lille og i en driftsherreoptik også kan være komplekst at få styr på, hvilket set i bakspejlet kan være grunden til "den godartede ligegyldighed", som kommunikationscentre generelt oplevede under den tidligere organisering i amterne. Kommunikationscentre leverer mange små og meget forskellige ydelser efter flere forskellige lovgivninger og med en specialiseret arbejdskraft, som kræver flere års praksisoplæring i større faglige miljøer med befolkningsunderlag og kritisk masse tilstrækkelig til opretholdelse af den nødvendige specialisering. Hertil kommer, at kommunikationscentre ikke er særlig synlige hverken for borgerne eller i det politiske landskab.

I en tid, som er domineret af forandringer og reformer, har vi næppe har set den sidste forandring med konsekvenser for kommunikationscenterområdet. I den forbindelse forestiller vi os flere mulige scenarier for kommunikationscentrenes fremtid:

- Kommunerne går efter geografi og befolkningsunderlag sammen om at etablere egne, fællesejede kommunikationscentre. Denne model vil, som vi har nævnt, udover at sikre kommunikationscentrenes overlevelse og udviklingsmuligheder også rumme mulighed for fastholdelse af den hidtidige faglighed og kvalitet.
- Kommunerne hjemtager så mange ydelser, at det ikke bliver muligt at opretholde centrene i deres nuværende form. I praksis vil dette betyde, at de meget specialiserede fagligheder udvandes og risikerer at forsvinde, og at borgere med særlige behov dermed ikke får effektiv hjælp. Kommunerne vil dette tilfælde ikke kunne imødekomme strukturreformens prioritering af fagligt bæredygtige miljøer.
- Kommunerne hjemtager visse ydelser med høj omsætning og mindre grad af specialisering og ekspertisebehov. De mere sjældent forekommende opgaver med krav om høj specialisering varetages af de eksisterende centre, som sammenlægges til større enheder til drift i ikke-kommunalt regi, fx region eller stat, som kommunerne herefter køber sig ind på efter

takstprincipper, objektiv finansiering eller anden direkte eller indirekte finansiering. Konsekvensen af dette vil være geografisk slagside og store afstande for borgere i tyndt befolkede områder. Der må desuden forventes at opstå betydelige kapacitetsproblemer med skiftevis flaskehalse og ledig kapacitet, da opgaveflowet ikke vil være lineært, hvilket endvidere også vil komplicere takstberegningen/finansieringen.

- Kommunerne distancerer sig fra bestemmelserne i rammeaftalerne ved at entrere med private udbydere, der med små enmandsfirmaer kan tilbyde høj grad af fleksibilitet og lave transaktionsomkostninger i forhold til afgrænsede ydelsestyper. Dette kan på kort sigt fremstå som en attraktiv og økonomisk rationel løsning af ellers omkostningstunge opgaver. Men på langt sigt vil det indebære betydelig risiko for faglig udvanding, manglende mulighed for faglig udvikling i større praksismiljøer og reduceret kvalitet i opgaveløsningen.

Som ledere af kommunikationscentre har det været vores ambition med afhandlingen at styre os fri af egen forforståelse, subjektive egeninteresser og personlige motiver. Og vores påstand er, at vores indsigt i og erfaring med området, frem for at skulle betragtes som bias eller metodefejl, har tilført afhandlingen og dens konklusioner en ekstra dimension, som ikke kunne være opnået af fagligt udenforstående. Vi har dog erfaret undervejs i processen, at vores forforståelse undertiden har givet udfordringer i forhold til empirien, som ikke medtager de nyeste forandringer. Forandringstempoet har været højt også i 2009, hvor blandt andet et kommunikationscenter er overgået fra regional til kommunal drift, og hvor der i Region Hovedstaden er sket en sammenlægning af to centre og flere andre organisatoriske forandringer, som empirien i sagens natur ikke har kunnet indfange. Vi har dermed haft en viden om konsekvenser af reformen, som ikke er fremgået af empirien, men som formentlig vil fremgå af det næste working paper, som AKF offentliggør i januar 2010, og af den rapport, som Undervisningsministeriet har bestilt om kommunikationscentrene hos Rambøll Management, som også offentliggøres i januar 2010. Som ledere af kommunikationscentre har vi selv været involveret i tilblivelsen af rapporterne fra Mandag Morgen og Bogason Consulting, som begge er finansieret af henholdsvis kommunikationscentrene i den nuværende Region Hovedstaden og Danske Tale-Høre-Synsinstitutioner (DTHS), og som derfor vil kunne betragtes som partsindlæg. Vi vurderer dog, at disse undersø-

gølgelser er gennemfØrt uvildigt og uafhængigt og af anerkendte konsulentvirksomheder uden indblanding fra opdragsgiverne.

Denne afhandling er udarbejdet under nogle på forhånd givne rammer med hensyn til blandt andet omfang og tid, som sætter en række naturlige begrænsninger for, hvor mange forhold der med rimelighed kan adresseres. Hvis disse forhold havde været anderledes, ville der have været mulighed for at kvalificere afhandlingen yderligere inden for en række områder:

- Vi kunne have kvalificeret vores empiriske resultater ved at gennemfØre interviews udarbejdet på baggrund af vores analyse af resultaterne fra AKF. Dette har vi imidlertid fravalgt både af tidsmæssige årsager, og fordi vi med afsæt i vores egen baggrund i området har en forestilling om, at egen empirisk virksomhed næppe vil producere andre resultater end dem, AKF peger på.
- Vores ærinde har været at undersøge strukturreformens ledelsesmæssige konsekvenser for kommunikationscenterområdet. Vi har i afhandlingen behandlet emnet *ledelse* meget overordnet, og primært i forhold til økonomisk og organisatorisk ledelse. Det ville være både relevant og interessant at gå mere i dybden med de konkrete forandringer såvel i lederens handlerum som i lederrollen i forhold til medarbejdere, forandringer, værdier mv. I relation til dette kunne de mere medarbejderrelaterede aspekter om forandringsprocesser og forandringsledelse eksempelvis have været belyst med Weicks teorier om Sensemaking og Mindfulness.
- I vores analyse af, hvordan relationerne mellem kommunerne og kommunikationscentrene påvirkes af de forandrede rammebetingelser, berører vi også kort magtspillet mellem kommuner og kommunikationscentre. Det er vores fornemmelse, at en nærmere analyse af disse forhold ville kunne have tilført afhandlingen en ekstra dimension. Til en sådan undersøgelse kunne vi eksempelvis have anvendt Foucaults magtanalytik. Dette ville have givet en anden tilgang til magtanalysen af relationerne mellem kommunikationscentre og kommuner og dermed en anden forståelse, ikke nødvendigvis rigtigere, af magt som dynamisk kraft og som et komplekst net af relationer.
- I forhold til vores analyse af, hvordan den organisatoriske ledelse af centrene påvirkes af forandringerne, kunne vi have udbygget vores analyser med en legitimitetsanalyse ad mo-

dum Suchman og dermed have indfanget og yderligere fået uddybet en strategi for, hvad lederne kan gøre for at vinde eller skabe legitimitet som aktører over for kommunerne.

- Ligeledes kunne en vektoranalyse have været anvendelig i forhold til at undersøge, hvilke forskydninger strukturreformen og markedsorienteringen giver mellem stat, marked og civilsamfund.
- Endelig kunne en organisationsanalyse ad modum Mintzberg formentlig have medvirket til at understrege, at de nye finansieringsmodeller afspejler sig i ændringer i organisationernes teknostruktur.
- I helt aktuel optik kunne en nærmere analyse af KLs initiativer til styring af de stigende udgifter til de specialiserede områder versus normalområdet være interessant og relevant i forhold til kommunikationscenterområdets fremtid i et scenarie om konkurrence om de knappe ressourcer over for normalområdets plejehjem, skoler, dagtilbud mv.

Vores arbejde med at skrive denne afhandling har givet os en bedre indsigt i og viden om, hvorledes strukturreformen har påvirket kommunikationscentrene. Vi har også fået bedre indsigt i, at kommunikationscenterområdet er blevet forandret på flere måder, end vi oprindeligt var klar over. Samlet set betyder dette, at strategien for at håndtere forandringerne står klarere belyst for os. Vi kan derfor, forhåbentlig, respondere bedre på forandringer og på de udfordringer, vi møder i vores hverdag som ledere af kommunikationscentre.

10. Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul, *Politik og samfund i forandring 2*, Forlaget Columbus, 1998.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Niels Thyge Thygesen, *Styring af styringsværktøjer*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1, 2004.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morten S., *Decisions and Non-decisions: An analytic framework*. I: American Political Social Review, vol 57, (no.3), pp. 632-642, 1963.
- Bager, Michael Hansen og Thomas Frølich, *Mening i spil*, MPA-Masterafhandling, CBS, 2009.
- Berger og Luckmann, *Den samfundsskabte virkelighed*, Lindhardt og Ringhof, 1992.
- Bloom, Benjamin, *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals*, New York: McKay, 1974.
- Bogason, Peter, *struktureformen og Kommunikationscentre – Et udredningsprojekt*, Bogason Consulting, 2009.
- Bonfils, Inge Storgaard, Berger, Nichlas Permin, Ingwersen, Micalla og Bihl-Nielsen, Anja, *Hverdagslivet og kommunalreformen – Erfaringer fra specialiserede tilbud på handicapområdet*, AKF Forlaget, 2009.
- Bregn, Kirsten, *Økonomiske incitamenter & markeder*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003.
- Campbell, John L., *Institutionel forandring og globalisering*, Akademisk Forlag, 2004.
- Christensen Jørgen Grønnegaard, *Strategisk ledelse i den offentlige sektor*, Politica, vol. 26 :p. 261, 1994.
- Christensen, Søren og Jensen, Poul Erik Daugaard, *Kontrol i det stille*, Forlaget Samfundslitteratur, 2008.
- Collin, Finn, *Konstruktivisme*, Roskilde Universitetsforlag, 2004.
- Collins, J. C., & Porras, J. I., *Organizational Vision and Visionary Organizations*, California Management Review, 34(1), 30-52, 1991.
- Dahl, Robert A., *The Concept of Power*, I: Behavioral Science, vol. 2., pp. 201-215, 1961.
- Easton, David, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965.
- Ejersbo, Niels & Greve, Carsten: *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Børsens Forlag, 2008.
- Esmark, Anders, Carsten Bagge Laustsen, Niels Åkerstrøm Andersen, *Socialkonstruktivistiske analysestrategier*, Roskilde Universitetsforlag, 2005.
- Folketinget, *Aftale om struktureform*, juni 2004.
- Frimor, Henrik, *Konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum*, CBS, 2002.

- Greve, Carsten, *Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionalisering af markeds-mekanismer over tid*. I: Pedersen, Greve & Højlund (red.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*, Børsens Forlag, 2008.
- Greve, Carsten: *New Public Management*, Nordisk Kultur Institut, 2002.
- Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, London: McGraw-Hill, 1935.
- Hede, Anders og Taudal, Linda, *Overset? - En analyse af strukturreformen og den faglige kvalitet af indsatsen for tale-hørehandicappede*, Mandag Morgen, 2005.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *strukturreformkommissionens betænkning*, kap. 9, s. 289, 2004.
- Kjær, Peter, *Et institutionelt begreb for forandring. I: Forandring af organisationer*, Gyldendal Merko, 2002.
- KL & Amtsrådsforeningen, *Fælles vejledning fra KL og Amtsrådsforeningen om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet*, KL & Amtsrådsforeningen, 2005.
- KL og ARF, *Fælles vejledning fra om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet*, KL & Amtsrådsforeningen, 2005.
- Kommunernes Landsforening, *Den modificerede BUM-model*, 2006 (www.kl.dk/ncms.aspx?id=aab7a035-8f34-4f08-bb47-ad4052066ea4).
- Københavns Amt, Handicap og amtet. Københavns Amt – Social- og sundhedsforvaltningen, 1989.
- Langhede og Klemmensen, *Hvordan vælger kommunerne organisationsstruktur? I: Blom-Hansen, Jens, Elklit, Jørgen, og Serritzlew, Søren, Konsekvenser af kommunalreformen*, Forlaget Academica, 2006.
- LF 67, *Forlag til Lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen*, 2005.
- LF 74, *Forslag til Sundhedsloven*, 2004.
- Lov nr. 592 af 24/06/2005, *Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love (Udmøntning af kommunalreformen)*, 2005.
- Lovbekendtgørelse, LBK nr. 658 af 03/07/2000, *Bekendtgørelse af lov om specialundervisning for voksne*, 2000.
- Mac, Anita, *Institutionelle teorier inden for sociologi*. I: Nielsen. Klaus (red.), *Institutionel teori, en tværfaglig introduktion*, Roskilde Universitetsforlag, 2005.
- March, James & Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York Free Press, 1989.
- March, James, *A primer on decision-making: How decisions happen*, New York: Free Press, 1994.

- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1991), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I: Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S.: Classics of Organization Theory, Thomson Wadsworth, 2005.
- Nielsen, Klaus (red.), *Institutionel teori, en tværfaglig introduktion*, Roskilde Universitetsforlag, 2005.
- Nielsen, Renate, *Ledelse og strategi som meningskonstruktion*, Det danske Ledelsesakademi, 2008.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne, *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Department of Political Science University of Aarhus Denmark, 1997.
- Olsen, Leif og Nils Groes (red.), *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS, 2004 (www.fokus-net.dk/composite-27.htm).
- Olsen, Leif og Thorsted, Anna Charlotte, *Ny struktur og dynamik på handicapområdet – tidlige erfaringer og forventninger blandt ledere, medarbejdere og brugere*, AKF Forlaget, 2007.
- Powell, Walter W., & DiMaggio, Paul J., *The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, 48, 1983.
- Region Hovedstaden, *Rammeaftale 2008, for Social- og Specialundervisningsområdet i Region Hovedstaden*, Koncern Plan og Udvikling, Region Hovedstaden, 2007.
- Rienecker, Lotte, *Den gode opgave – håndbog i opgaveskrivning på videregående uddannelser*, Forlaget Samfundslitteratur, 2005.
- Rieper, Olaf, Berger, Nichlas Permin, Ingwersen, Micalla og Rasmussen, Lotte, *Ændringer på handicapområdet år 1 efter strukturreformen – erfaringer fra brugere, medarbejdere og ledere fra udvalgte tilbud*, AKF Forlaget, 2008.
- Røvik, K. A., *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårssiftet*, Fagboksforlaget, 1998.
- Scott, W. Richard, *Institutions and Organizations*, Sage Publications, Inc., 1995.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*. I: Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. (Eds.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005.
- Suleiman, Ezra N., *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press, 2003.
- Tangkjær, Christian, *De mange ledelsesværktøjer: Hvor ligger mulighederne?*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1, 2005.
- Weber, Max, *Bureaucracy*, 1922. I: Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S.: Classics of Organization Theory, Thomson Wadsworth, 2005.
- Weick, Karl E., *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Inc., 1995.
- Williamson, Oliver E., *The Institutions of Governance*, The American Economic Review vol. 88, no. 2, 1998.