

**K**ommunal ledelse  
- en svær gangart ?

Ph.D afhandling indleveret ved  
Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi,  
Roskilde Universitetscenter.

Offentligt forsvar for erhvervelse af  
den Samfundsvidenskabelige Ph.D grad  
onsdag d. 5. Januar 2000.

**Helle Sundgaard Andersen**

# **Kommunal ledelse - en svær gangart ?**

Illustreret via et dybdegående  
casestudie i Skanderborg kommune

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi  
Roskilde Universitetscenter

*Kommunal ledelse  
- en svær gangart ?*

© Helle Sundgaard Andersen

Ph.D afhandling nr. 18/2000

Udkommer i Ph.D serien "Comparative Welfare Systems"

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Roskilde Universitetscenter

Forsidelayout Signe Bentsen fra Kjeld Brandt Tegnestue

Omslagsfotografier Charlotte Hanine

Tryk Vester Kopi, København, 1999

ISSN 0909-9174

ISBN 87-7349-457-7



## Indholdsfortegnelse

<b>KAPITEL 1. INDLEDNING .....</b>	<b>11</b>
1.1 HVORFOR FOKUS PÅ KOMMUNAL ADMINISTRATIV LEDELSE ? .....	11
1.2 RELATIONEN MELLEM POLITIK OG ADMINISTRATION .....	13
1.3 GOVERNMENT, NEW PUBLIC MANAGEMENT OG GOVERNANCE.....	14
1.4 AFHANDLIGENS HOVEDTEMA.....	14
1.5 AFHANDLINGENS STRUKTUR .....	16
<b>KAPITEL 2 UDVIKLINGEN PÅ DET KOMMUNALE NIVEAU .....</b>	<b>18</b>
2.1 INDLEDNING.....	18
2.2 BAGGRUND.....	19
2.3 DECENTRALISERINGEN.....	21
2.3.1 De tre decentraliseringstrin eller bølger.....	23
2.4 LOKALRÅD .....	26
2.5 ÆNDRINGER I DEN POLITISKE OG DEN ADMINISTRATIVE STRUKTUR	27
2.6 PRÆSENTATION AF SKANDERBORG KOMMUNE.....	29
2.6.1 Den politiske og den administrative struktur.....	30
2.7 DET VIDERE PERSPEKTIV .....	40
<b>KAPITEL 3. METODISKE OVERVEJELSER .....</b>	<b>41</b>
3.1 INDLEDNING.....	41
3.2 RELATIONEN MELLEM TEORI OG EMPIRI .....	41
3.3 CASESTUDIER OG GENERALISERING.....	45
3.4 KOBLING TIL DEN KONKRETE CASE .....	49
3.5 ROLLEBEGREBET .....	52
3.5.1 Det smalle rollebegreb.....	52
3.5.2 Det brede rollebegreb .....	52
3.5.3 En passende rolle .....	54
3.5.4 Rolle i relation til forventninger og krav.....	55
3.5.5 Operationalisering af rollebegrebet.....	56
3.5.6 Operationalisering i relation til empirien.....	57
3.6 DENNE AFHANDLING OG "DEMOKRATI FRA NEDEN PROJEKTET" .....	59
3.7 DEN EMPIRISKE UNDERSØGELSE I SKANDERBORG .....	61
3.8 ANALYSENS KONSTRUKTION .....	64
3.9 KONKLUSION .....	67
<b>KAPITEL 4. GOVERNMENT .....</b>	<b>68</b>

4.1	INDLEDNING	68
4.2	DEN PARLAMENTARISKE STYRINGSKÆDE	69
4.3	DEN KOMMUNALE ADMINISTRATIVE LEDELSES ROLLE	73
4.3.1	De eksplicite forventninger	76
4.3.2	De implicite forventninger	77
4.3.3	Relationen mellem politik og administration	80
4.4	GOVERNMENT MODELLEN - PERSPEKTIVERET VIA SKANDERBORG KOMMUNE	81
4.5	KONKLUSION	85
<b>KAPITEL 5 NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>		<b>87</b>
5.1	INDLEDNING	87
5.2	NEW PUBLIC MANAGEMENT - EN BEGREBSAFKLARING	89
5.3	UDVALGTE NPM MODELLER	92
5.3.1	NPM Model 1: "The efficiency drive"	92
5.3.2	NPM model 2: "Downsizing and Decentralization"	93
5.3.3	NPM model 3: "In Search of Excellence"	94
5.3.4	NPM model 4: "Public Service Orientation"	95
5.4	UDVIKLING AF MODELLERNE	96
5.5	NPM MODELLERNE PERSPEKTIVERET VIA SKANDERBORG KOMMUNE	97
5.5.1	Første generation NPM i Skanderborg	97
5.5.2	Anden generation NPM i Skanderborg	111
5.6	KONKLUSION	117
<b>KAPITEL 6 GOVERNANCE</b>		<b>118</b>
6.1	INDLEDNING	118
6.2	BEGREBET GOVERNANCE	119
6.3	THE BLACKSBURG MANIFESTO	124
6.3.1	The Agency Perspective	127
6.4	DEMOKRATINS VÅKTARE	132
6.5	"THE GOVERNANCE CLUB"	133
6.5.1	The Networkmanager	135
6.6	DEN ANSATTES ROLLE I RELATIONEN	144
6.7	KULTURHUSSAGEN I SKANDERBORG	145
6.7.1	Kultur- og fritidsgruppens design	147
6.7.2	Udgangspunktet	149
6.7.3	Selve processen	152
6.7.4	Den ansattes rolle i kulturhussagen	158
6.7.5	Medborgerhuset	164

6.8 KONKLUSION .....	166
<b>KAPITEL 7 KONKLUSION.....</b>	<b>167</b>
7.1 ROLLEBEGREBETS FUNKTION .....	167
7.2 GOVERNMENT.....	168
7.3 FØRSTE GENERATION NPM.....	169
7.4 ANDEN GENERATION NPM .....	171
7.5 GOVERNANCE.....	172
7.6 REFLEKSION I RELATION TIL SKANDERBORG CASEN .....	175
7.7 HVORFOR EN HELHEDSMAGER?.....	179
7.7.1 Det teoretiske udgangspunkt.....	181
7.7.2 Præsentation af helhedsmageren.....	183
<b>SUMMARY.....</b>	<b>185</b>
THE DEVELOPMENT.....	186
THE FUNCTION OF THE CONCEPT OF THE ROLE .....	187
GOVERNMENT.....	188
NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	189
GOVERNANCE.....	192
PRESENTATION OF THE UNITY MAKER.....	195
<b>BILAG 1: EKSEMPEL PÅ INTERVIEWGUIDE .....</b>	<b>202</b>
<b>BILAG 2: LISTE OVER DOKUMENTARISK MATERIALE FRA SKANDERBORG KOMMUNE.....</b>	<b>210</b>
<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>221</b>



Den Islandske hest er anvendt som et metafor for den kommunale administrative leder.

Den Islandske hest er ikke så stor eller strømlinet som mere traditionelle hesteracer.

Den Islandske hest er mere hårdfør, mere nøjsom og så har den et par gangarter mere end de fleste andre hesteracer. Udover de tre traditionelle gangarter: skridt, trav og galop så har den Islandske hest tølt og pas.

Tølt er en gangart, der gør det muligt for hesten at bevæge sig over klipper og andet ujævnt underlag med høj hastighed.

Pas er en gangart, der bruges til væddeløb, da denne gangart gør det muligt for hesten at accelerere meget hurtigt.

Den Islandske hest er anvendt som metafor for den kommunale administrative leder, da en af konklusionerne i denne afhandling er, at offentlige ledere i mange sammenhænge skal besidde en eller to ekstra gangarter end deres kolleger i den private sektor.

## Kapitel 1. Indledning

I mange af dagligdagens sammenhænge slår de traditionelle grundbegreber eller roller ikke længere til. Kvinderoller, manderoller, børneroller, forbrugerroller, borgerroller. Det er snarere reglen end undtagelsen, at grundbegrebene egentlige karakteristika er, at de giver et bud på, hvordan det ikke længere forholder sig.

Et område, hvor dette forhold gør sig gældende, er relationen mellem politik og administration. Samfundets grundmodel, den parlamentariske styringskæde, er under udvikling i disse årtier. Tiltag med decentralisering, rammestyning, delegering, brugerbestyrelser, udlicitering samt mange andre, er tiltag, der rykker ved denne grundmodel.

Det forhold, at meget er blevet decentraliseret til det kommunale niveau gennem de sidste årtier i sammenhæng med EUs stadig mere fremtrædende rolle på det danske velfærdssamfunds arena, forrykker og påvirker relationer og roller, der tidligere er set som faste fundamenter i måden at anskue samfundet på.

Det empiriske felt i denne afhandling, det (primær) kommunale niveau, er i særdeleshed kendetegnet af denne udvikling. Fra slutningen af 80'erne og op gennem 90'erne er antallet af omstillings- og ændringstiltag steget ganske betragteligt. Formuleringer som "den stille revolution", "forsøg i organisatorisk forandring" og mange andre har været brugt som metaforer for den dynamik, der i de seneste ti år er skyllet ind over det kommunale niveau.

Decentralisering af kompetence til institutioner som børnehaver, skoler, etc. samt strukturændringer på det politiske og det administrative niveau med sammenlægning af udvalg og forvaltninger på kryds og tværs af hinanden er vinde, der er blæst henover landets 275 kommuner.

### 1.1 Hvorfor fokus på kommunal administrativ ledelse ?

Det kommunale demokrati ses i hovedparten af diskussionerne omkring det kommunale niveau udelukkende som en relation mellem politikerne og borgeren (eller brugeren). Det gennemgående træk er, at det er i relation til demokratiet, som kun vedrørende borgeren som borger, politiker eller som bruger. En aktør, det i denne sammenhæng er væsentligt at sætte fokus på, når relationen mellem politik og administration diskuteres og analyseres, er:

- administratoren,
- den offentligt ansatte,
- bureaukraten,
- embedsmanden.

Denne aktør, er en del af den politiske proces på grundlag af sit ansættelsesforhold, og ikke fordi denne, som politikerne, er valgt som en legitim deltager i den politiske proces.

I denne afhandling er fokus sat på en afgrænset gruppe af ansatte i det kommunale demokrati, den administrative ledelse i de danske kommuner. Når der her refereres til ledelse, er det ikke som aktion, men som aktør i relationen mellem politik og administration. Det er således ikke management eller ledelsesperspektivet, der er anvendt i denne sammenhæng, men derimod perspektiver, der har relevans i sammenhæng med en afklaring omkring den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Den administrative ledelse har en væsentlig funktion i relationen mellem politik og administration, hvilket flere undersøgelser peger på. Eksempelvis kan nævnes Blom (1994), hvor hun via sit studie af forvaltningschefer i to svenske kommuner kommer frem til, at forvaltningscheferne har fået stigende indflydelse i det politiske på bekostning af lægmandspolitikerens indflydelse. Hansen (1995b) og (1996) steder dokumenterer kommunaldirektørens rolle i det politiske, dog uden nogen form for konklusion på en ændring over tid. Som et sidste eksempel kan fremhæves Strömbergs (1996) konklusion på baggrund af en undersøgelse af kommunaldirektører i Finland, Norge, Sverige og Danmark;

*“Kommundirektörerna har i alla fyra länderna en central roll i den kommunala beslutsprocessen, även om deras ställning och uppgifter varierar något som framgått av föregående kapitel. Utan att här närmare gå in på kommundirektörernas och de ledande politikernas inbördes maktrelationer – som växlar inte bara mellan länderna utan sannolikt också inom länderna – är det rimligt att anta att kommundirektörerna på olika sätt kan sätta sin prägel både på vad som uppfattas som problem, vilka hinder de ser för att lösa dessa problem och vilka lösningsstrategier som väljs.”*

(Strömberg, 1996: 43)

På det kommunale administrative ledelses niveau er der tale om en position, hvor zonen mellem politik og administration er mudret, og set i et bredere perspektiv er den kommunale administrative ledelse i en position, hvor der er en potentiel mulighed for indflydelse på den generelle velfærd på det lokale niveau. Den kommunale administrative ledelse må på denne baggrund antages at spille en væsentlig rolle i relationen mellem politik og administration i det lokale kommunale demokrati.

## 1.2 Relationen mellem politik og administration

Relationen mellem politik og administration står centralt i denne afhandling, i dette afsnit redegøres for baggrundsforståelsen af denne relation. Baggrundsforståelsen omkring relationen mellem politik og administration er ikke interessant i sig selv, da udgangspunktet er, at relationen mellem politik og administration ikke har karakter af at være en statisk relation. Det er ikke en relation, der er givet og uafhængig af tid, sted og kontekst. Der er ikke tale om en naturlov i relationen mellem politik og administration.

Udgangspunktet for denne afhandling er en "tom" forståelse af relationen. "Tom" i den forstand, at relationen bliver udfyldt i den teoretiske eller empiriske kontekst. Offerdal har, i forbindelse med det kommunale område, følgende klare politikforståelse:

*"Alt er politik."*

(1996, symposium på AUC)

Er alt politik, hvilken konsekvens får dette så for begrebet administration og for relationen imellem de to ? I princippet er det samme gældende for begrebet administration, at alt er administration. *Relationen* mellem politik og administration er i denne afhandling tænkt som en "tom" ramme, der bliver indholdsudfyldt i den konkrete teoretiske og empiriske kontekst.

Det er ikke politik som fænomen eller administration som fænomen, der er fokus på i denne afhandling, det er derimod den *rolle*, som kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration, der er central. Ved rolle tænkes ikke kun den funktion eller det ansvarsområde, den pågældende administrative leder har i en konkret kommunal sammenhæng. Rollen skal forstås bredere, og det bliver relevant at sætte fokus på elementer som individets egen rolle- og selvforståelse, på de forventninger og krav, der er fra andre

aktører, og på de herskende generelle normative kulturmønstre. Rollebegrebet bliver indholdsudfyldt i den konkrete teoretiske og empiriske kontekst og får mest af alt karakter af at være et metodisk redskab.

### **1.3 Government, New Public Management og governance**

Udviklingen i den empiriske kommunale kontekst med decentralisering, strukturændringer, mv. har en gensidig påvirkning i relation til den udvikling, der er sket i den teoretiske kontekst på området for offentlig organisation og ledelse.

Governmentmodellen eller den parlamentariske styringskæde udgør udgangspunktet for forsøget på at begribe organisering og ledelse i den offentlige sektor og dermed forståelsen af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Den parlamentariske styringskæde er i en tilpasset form grundstammen i forståelsen af relationen mellem politik og administration på det kommunale niveau.

I den videre udvikling på det kommunale niveau er der sket en form for markedsmæssiggørelse af de ledelses- og organisationsformer, der tages i anvendelse på det kommunale niveau. New Public Management<sup>1</sup> er anvendt som betegnelse for denne udvikling, hvor redskaber til organisering og styring af den kommunale sektor er importeret fra den private sektor. NPM er et udbredt fænomen ikke alene i den danske kommunale sektor, men i det meste af den vestlige verden.

Et delvist overlap til NPM er governancebegrebet. Governance er et centralt begreb i den udvikling, der pt foregår i såvel den empiriske kontekst på det kommunale niveau, som i den mere overordnede teoretiske diskussion af udviklingen i den offentlige sektor, hvor flere (Bogason (1996), Rhodes (1997 a og b) , Kickert et al (1997) m. fl) henviser til en proces fra government til governance.

### **1.4 Afhandlingens hovedtema**

Afhandlingens hovedtema er kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration. *Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration ?*

Relationen mellem politik og administration sættes i forhold til de tre teoretiske perspektiver: government, NPM og governance, hvor

---

<sup>1</sup> I det følgende omtalt som NPM.



kernespørgsmålet bliver: *kan der identificeres en teoretisk idealmodel, og hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere mellem politik og administration i dette perspektiv?*

Den teoretiske analyses resultater sættes herefter i relation til et dybdegående casestudie i Skanderborg kommune. Skanderborg kommune<sup>2</sup> blev udvalgt som casekommune, da denne kunne karakteriseres som "moderne", forstået som en kommune, der har søgt at udvikle sine ledelses-, organiserings- og styringssystemer. Jeg har, som en del af forskningsprojektet "Demokrati fra neden"<sup>3</sup>, deltaget i en undersøgelse af det lokale demokrati i Skanderborg.

Det fremgår af foregående afsnit, at relationen mellem politik og administration ændrer sig, endvidere fremgår det også, at det især er på det kommunale administrative ledelsesniveau denne udvikling er kendetegnende<sup>4</sup>. Den kommunale administrative ledelse er et bredt begreb og den empiriske afgrænsning i denne afhandling er defineret som for det første den ansatte administrative ledelse, og af denne gruppe er der for det andet yderligere afgrænset fokusfelt til ledelsesniveauet fra afdelingslederniveau og opefter.

Det forhold, at det organisatoriske og ledelsesmæssige billede på tværs af kommunegrænser er så sløret som tilfældet er i dagens Danmark, får den konsekvens, at afdelingslederniveauet inddrages som en del af den kommunale administrative ledelse.

En grundlæggende ambition med denne afhandling har endvidere været udviklingen af nye og forhåbentlig mere meningsfulde begreber og modeller i den konkrete teoretiske og empiriske kontekst. Denne ambition er opstået ud fra en mangel på ord og begreber til at beskrive den udvikling, der pågår i såvel det teoretiske som det empiriske univers. Ambitionen med afhandlingens struktur er *at opstille en normativ teoretisk funderet idealmodel for den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.*

---

<sup>2</sup> Skanderborg kommune er præsenteret i kapitel 2.

<sup>3</sup> Dette projekt er mere uddybende beskrevet i kapitel 3.

<sup>4</sup> Et andet kendetegn i denne udvikling er den stigende fokus på de decentrale ledere, dvs. de ledere der ikke har sæde i rådhusadministrationen. Her tænkes på ledere af børnehaver, skoler, mv. Disse ledere er ikke en del af denne afhandlings fokusfelt, da der i dette ledelsesrum i relationen mellem politik og administration er tale om en særlig problematik, som kun vil blive berørt perifert i denne afhandlings sammenhæng.

## 1.5 Afhandlingens struktur

I kapitel 2 præsenteres de seneste årtiers udvikling i ledelses- og organisationsformer på det kommunale niveau. Fokus er i denne præsentation særlig sat på decentraliseringen samt på ændringerne på det politiske og det administrative niveau. Endvidere er der i dette kapitel en præsentation af Skanderborg kommune, målstyringskonceptet samt den politiske og administrative struktur i Skanderborg kommune.

De metodiske overvejelser bag denne afhandling er omdrejningspunktet for kapitel 3. I dette kapitel redegøres for afhandlingens videnskabsteoretiske udgangspunkt sammenkoblet med den empiriske undersøgelse i Skanderborg kommune. Centralt i dette kapitel er endvidere diskussionen omkring og operationaliseringen af rollebegrebet, der er essentielt for såvel den konkrete undersøgelse som for selve analysen.

Governmentmodellen i form af den "Den parlamentariske styringskæde" er centralt i kapitel 4, der er det første af afhandlingens tre analysekapitler. Udgangspunktet er en identifikation af en idealmodel og herefter idealmodellens perspektiv på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Den teoretiske analyses resultater sættes i relation til Skanderborg casen, med særlig vægt på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

I kapitel 5, der er det andet analysekapitel, er det teoretiske perspektiv New Public Management. Indledningsvis afgrænses og defineres begrebet NPM, i forlængelse heraf opstilles fire idealmodeller for NPM. Disse analyseres specifikt i forhold til den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Essensen af denne analyse sættes i relation til Skanderborg casen og diskuteres med særlig fokus på den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration eller, hvad der i en NPM terminologi måske er mere korrekt, politik og produktion.

I det tredje og sidste af analysekapitlerne, kapitel 6, er kernen governance. Udgangspunktet er en afklaring omkring begrebet og herefter identifikation af en governance idealmodel. I analysen af de to foregående idealmodeller, governmentmodellen og NPM, er vægten lagt på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Perspektivering af resultaterne af

den teoretiske analyse foretages i forhold til en konkret governanceproces: en policysag om etableringen af et kulturhus i Skanderborg kommune. Dette kapitel adskiller sig fra de to foregående analysekapitler, da dette kapitel i analysen af kulturhussagen bevæger sig udover det kommunale administrative ledelses niveau.

I kapitel 7 bindes trådende sammen omkring hovedtemaet for denne afhandling. Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration set i et henholdsvis government, NPM og et governance perspektiv og hvordan i relation til Skanderborg casen. Med udgangspunkt i blandt andet resultatet af denne analyse præsenteres en normativ teoretisk funderet idealmodel for administrative ledere i kommunerne, *helhedsmageren* .

## Kapitel 2 Udviklingen på det kommunale niveau

I dette kapitel præsenteres de ændringer, der er sket på det kommunale område i de seneste årtier. Der er i denne præsentation sat særlig fokus på decentraliseringen og på ændringerne i den politiske og administrative struktur.

Herefter præsenteres Skanderborg kommune<sup>5</sup>. Der er i denne præsentation sat fokus på dels den administrative og den politiske struktur og dels på målstyringskonceptet i Skanderborg kommune.

### 2.1 Indledning

I gennem de sidste tre årtier har vilkårene, forventningerne og kravene til den kommunale administrative ledelse i de danske kommuner ændret sig radikalt. Kommunen som politisk styret organisation anno 1970 og anno 1999 er en organisation, der på flere områder har været gennem heftige udfordringer og ændringer. Den økonomiske smalhals i slutningen af 70erne, behovet for at åbne kommunen som organisation, den generelle opmærksomhed mod den offentlige sektors størrelse, opgavevaretagelse og organisation er nogle blandt flere faktorer, der førte til ændrede vilkår og krav til den kommunale organisation som helhed og de kommunale administrative ledere i særdeleshed.

I "Det andet udkald - Kommunerne og Demokratiet 25 år efter" går forfatterne Ove K. Pedersen et al så vidt som til at konkludere, at udviklingen for det kommunale selvstyre gennem de sidste 25 år har udmøntet sig i problemstillinger eller udfordringer, der har grundlovsagtig karakter; at hele grundlaget for de sidste 150 års konstitutionelle historie er forandret (Pedersen et al, 1995: 117). I prisvinderopgaven "Kommunalt demokrati - set fra neden" af Peter Bogason et al er konklusionen derimod, at der ikke kan identificeres en helt entydig udviklingsretning, men at der er tale om både forvirrende og modgående træk. En ting er imidlertid åbenbar i den udvikling, der har pågået og pågår på det kommunale niveau: det skorter ikke på omstillingsparathed i de danske kommuner.

Stig Montin skitserer tre måske dækkende syn på udviklingen på det kommunale niveau:

---

<sup>5</sup> Ved præsentationen af citater fra Skanderborg kommune anvendes en klamme til symbolisere dette.

*"De förnyelsesmodeller och det nya språkbruk som utvecklats under de senaste 15 åren gör en del förvisade om att nu antligen är kommunerna på rätt väg, andra menar att det som sker är en avveckling av den kommunala demokratin och den kommunala särarten medan några blir bara allmänt förvirrade."*

(Montin, 1998: 91)

Montin refererer her til en svensk kontekst i relation til de ændrede styringsmodeller og den nye sprogbrug, der er i anvendelse i den kommunale sektor. I Sverige har hovedtendensen bevæget sig i to retninger mod hhv. lokalråd og udlicitering, hvor det i Danmark primært har været mod brugerbestyrelser (Bogason, 1996). Der er forskellige tendenser i udviklingen i de enkelte skandinaviske lande, men overlappene er større. På denne baggrund refererer blandt andet Bogason til eksempelvis "The fragmentation of local government in Scandinavia" (1996).

Helt konfliktløst er denne omstilling ikke sket, et tydeligt eksempel på dette er eksempelvis stigningen i antallet af fyrede kommunaldirektører. Tidens krav er radikalt ændret, de krav der blev stillet til kommunaldirektøren for 25 år siden, er langt fra identiske med nutidens krav. En påstand i denne afhandling er, at der er tale om et pres fra samtidige og modsatrettede rationaler. Disse divergerende rationaler er et arbejdsvilkår, der er gældende fra top til bund i den kommunale organisation.

## **2.2 Baggrund**

Der sker meget i kommunerne i disse år og der er faktisk sket meget i kommunerne gennem de sidste 25 - 26 år. Kommunalreformen i 1970 bestod af en række reformkomplekser, der medførte den mest markante ændring af det offentlige administrative system siden grundloven (Bogason 1992: 95).

### Kommunalreformen 1970: Kommunalisering af velfærdsstaten

- \* Ny kommuneinddeling
- \* Ændret opgavefording og styring
- \* Ændret finansiering.

Med kommunalreformen blev der etableret en bæredygtig struktur. De små sognekommuner blev omdannet til administrative enheder, der

havde størrelsen til kunne ansætte kvalificeret personale, og dermed var rammerne skabt for decentraliseringen af opgaver fra stat til kommune.

Til at varetage de opgaver, der blev decentraliseret fra staten, blev der i så godt som samtlige 275 kommuner som hovedregel oprettet fem sektorer; social- og sundhedsforvaltning, kultur og skoleforvaltning, teknisk forvaltning, skatteforvaltning og en central forvaltning med et af hver til forvaltningerne dertilhørende politisk sektor udvalg (Ejersbo, 1996: 1). I 70'erne var eksempelvis budgetlægningen karakteriseret som inkrementalistisk, aktiviteterne fortsatte som de gjorde sidste år uden nærmere analyse eller overvejelse (Søndergaard, 1984: 26). Den økonomiske krise gjorde, at den hidtige handlen og ageren ikke længere var holdbar, nye tanker skulle tænkes, nye veje skulle betrædes.

80'ernes ændringer: "Fristilling" af kommunerne.

- \* Regelforenkling
- \* Afvikling af planstyringen
- \* Forsøgsordninger
- \* Udgiftspolitisk styring af kommunerne.

I begyndelsen af 80'erne kommer det første tegn på, at nye tider er på vej: Moderniseringsredegørelsen, med revolutionerende forslag og nye tanker omkring den offentlige sektor. Selvom Moderniseringsredegørelsen primært var orienteret mod statsligt niveau (Klausen og Ståhlberg, 1998: 33) er der træk fra denne, der er sivet videre til det amtskommunale og det primærkommunale niveau. Der blev i denne periode talt om asymmetrien (Kristensen, 1987) i den offentlige sektor: den offentlige sektor var blevet for stor, skatten for høj, forholdet mellem den offentlige og den private sektors størrelse, styringsproblemer, manglende hensyntagen til borgerens ønsker, etc..

I slutningen af 80'erne og i særdeleshed her i 90'erne kom der for alvor skub i tingene. En påstand kan være, at den økonomiske smalhals faktisk har været et dynamisk element for den offentlige sektor. Det blev legitimt og nødvendigt at gå nye veje. Frikommuneforsøgene blev det første synlige bevis på overfladen, at nye muligheder var ved at opstå. Næstved kommune behøvede ikke

at gøre tingene på samme måde som Thisted kommune, der var mange uopdyrkede muligheder.

Driftsorganisationen tog det første skridt hen imod udviklingsorganisationen. Med ophævelsen af den lovmæssige forpligtigelse til at have et socialt udvalg i 1989, blev der for alvor åbnet op for muligheden for at nytænke den hidtige organisering. (Sehested et al, 1992) Der blev etableret, og der bliver stadig etableret, nye organisatoriske koncepter fællesforvaltning, borgerforvaltning, koordinationsforvaltning. Der var lukket op for posen fyldt med nye organisatoriske, faglige og ikke mindst sproglige sammensætninger, der ikke er set før i den danske offentlige sektor.

Decentralisering og brugerinvolvering er også kendetegnene for denne periode. Kvikskrænker, borgerporte osv. er også synlige tegn på forsøget med at strømline det kommunale niveau hen imod målsætningen "borgeren i centrum". Eksempler på de nye forsøgsstrømme er eksempelvis Frikommune forsøgene 1984-88, de Sociale Udviklings Midler (SUM forsøgene), der banede nye veje for det sociale arbejde, etc.. Forsøg kommer for alvor på banen som en ny metode til at legitimere nye måder og nye metoder.

Niels Ejersbo deler i sin afhandling (1996: 1) strukturændringerne på det kommunale niveau op i tre hovedtyper:

- Ændring i den politiske udvalgsstruktur.
- Ændring af forvaltningsstrukturen.
- Decentralisering.

Politikerne skal ikke længere beskæftige sig med enkeltsager - udvalgene er i hovedparten af kommunerne lagt sammen, meget er decentraliseret til brugerbestyrelserne og en god del delegeret til forvaltningerne.

### **2.3 Decentraliseringen**

Går vi indledningsvist ind omkring decentraliseringen udfra en mere teoretisk indgangsvinkel, kommer Lennart Lundquist i "Means and Goals of Political Decentralization" (1972) med 5 variable:

*"the subterritory variable . The surface area of the subterritory can be varied with regard to the structure of the structure of the newly created areas; the subsystem variable . One can vary the degree of influence of subsociety members on the subsystem's allocation and values;*

the subject area variable. *The number and importance of the subject areas can be varied;*

the direction variable. *The subsystems autonomy in relation to the decision maker can vary in the dimension direct-indirect, specific-general, and precise-imprecise;*

the review variable. *The extent and form of the review (whether it covers the reliability of the steering or the rationality of the decision, or both, and whether it is active or passive) affects the degree of autonomy of the subsystem in relation to the decision maker."*

(Lundquist, 1972: 67)

Diskussionen i Lundquists terminologi handler ikke så meget om, hvorvidt der har været tale om en decentralisering eller ej men i højere grad om graden af decentralisering. Lundquist ser politisk decentralisering som en metode blandt flere til at ændre betingelserne for den politiske beslutningsproces. (Lundquist, 1972: 48).

Argumenterne for decentralisering kan overordnet inddeles i to: effektivitet og legitimitet. Effektivitet ud fra den meget brugte sætning for denne periode:

*"Den der har skoen på – er den der bedst ved, hvor den trykker"*

Brugerne (den gruppe af borgere servicen vedrører) kan på denne måde sikres en bedre tilpasning af den offentlige service set i relation til deres præferencer. Dette skulle således være begrundelsen for, at den offentlige service, set på et lidt længere sigte, skulle blive mere effektiv.

Legitimitetsargumentet har sine rødder i diskussionen omkring velfærdsstatens såkaldte krise: den manglende relation mellem fornemmelse for forholdet mellem den skat der opkræves og den faktiske service, borgeren modtager - også omtalt som "den fiskale illusion".

Beslutningstagning i en decentral kontekst ses på denne baggrund som mere legitim. (Lundquist, 1991: 161). Dermed ikke sagt, at demokrati og decentralisering er synonyme begreber, selvom de i flere sammenhænge er brugt, som var dette tilfældet. Man kan, som Lundquist påpeger, ikke tage det for givet, at der er en naturlig sammenhæng mellem decentralisering og demokrati. En høj grad af decentralisering kan få den konsekvens, at der etableres og



understøttes monopoler for beslutningsprocessen og dermed en ulige fordeling af den lokale mulighed for indflydelse. (Lundquist, 1991: 163)

### 2.3.1 De tre decentraliseringstrin eller bølger

Der har blandt forskere i Danmark været talt og skrevet meget om de tre decentraliseringstrin (Prahl 1993). Forudsætningen for *den første decentralisering*, der vedrører forholdet mellem staten på den ene side og amter og kommuner på den anden side, var kommunalreformkomplekset i 1970, hvor kommunernes antal blev reduceret med ca. 4/5, fra 1388 til 275. Intentionen bag denne reform var at danne enheder, der ville være såvel administrativt som rent teknisk store nok til at overtage de opgaver, der blev decentraliseret fra staten til kommunerne. I denne periode (1960'erne og 1970'erne) blev de offentlige ydelser professionaliserede, og det blev muligt at få adgang til disse ydelser selv i yderdistrikterne. Rådhusene voksede til temmelig store og bureaukratiske organisationer. (Bogason, 1996: 67) Med andre ord gjorde en centralisering på det lokale niveau en decentralisering fra statsniveauet mulig. For den samlede administrative og politiske ledelse betød dette, at kravene og rebet om lægmandspolitikerne blev strammet og den overordnede administrative ledelse overgik fra at være kommunesekretæren til rollen som kommunaldirektør.

Den *anden decentralisering* kan benævnes dekoncentration forstået således, at decentraliseringsprocessen foregår internt i det kommunale politiske og administrative system. Allokationen af værdier er transfereret til implementering af organisationer på det lokale niveau (Lundquist, 1972: 48). Den *trede decentralisering* angår samspillet mellem offentlige og private/frivillige aktører. I denne form for decentralisering indgår aktørerne på tværs af det offentlige og private skel i et samarbejdsforhold ved løsningen af konkrete opgaver. (Sundgaard Andersen, 1993: 48)

I det andet og tredje trin af decentraliseringen blæste der nye politiske vinde i den offentlige opinion, skatterne var høje, den offentlige sektor var blevet for dyr og for bureaukratisk. Langsomt men sikkert betød dette nye tider for den offentlige sektor som helhed. På det lokale niveau var det første synlige tegn Frikommuneforsøgene. Den overordnede ide bag disse forsøg var at skubbe kommunerne ud på den anden side af tidligere organisatoriske, lovmæssige eller politiske grænser. Og på denne måde skabe muligheder for alternative måder at tilvejebringe service til lokaliteten og på samme tid styrke

responsiviteten i denne proces. (Bogason, 1996: 71 ). Evalueringerne af Frikommuneforsøgene har ikke været entydige i deres tolkning af, hvad der blev resultatet af disse forsøg. (Baldersheim og Ståhlberg 1994: 10-15). Denne diskussion uddybes ikke yderligere, men anvendes kun som illustration af, at såvel andet som tredje skridt i decentraliseringen havde sit udgangspunkt i Frikommuneforsøgene. Denne del af decentraliseringen betød etablering af loklråd i nogle af de største byer som en form for mini kommunalbestyrelser. På samme tid kom brugerne i fokus, der blev etableret brugerbestyrelser på hele børnepasningsområdet, skoleområdet og ældreområdet. Måske kan dette ses som en form for kompensation for det første skridt i decentraliseringsprocessen, hvor der var tale om en centralisering på det lokale niveau.

Loklrådene og brugerbestyrelserne betød en ændring af det lokale demokrati, som Bogason udtrykker det:

*"Neighborhood councils and user boards are based on new forms of democracy; the former based on the territory, the latter on function, but in both cases arguably weakening the commune council's role of representation in those respects.....These changes maybe conceptualized as organizational fragmentation and new channels of governance."*  
(Bogason, 1996: 66)

Det er brugerbetjernerne, der får den største udbredelse på både dagpasnings-, skole- og ældreområde. Fra 1988 blev det ved lov indført, at alle kommuner var forpligtet til at indføre brugerbestyrelser på skoleområdet. Senere kom dagpasningsområdet og senest ældreområdet. I 1996 er der brugerbestyrelser på alle tre områder i alle kommuner.

Det tredje skridt i decentraliseringsprocessen vedrører primært relationer mellem offentligt og frivillig / privat. På dette trin krydser aktører grænsen mellem offentlig, frivillig og privat med henblik på at løse specifikke opgaver eller opnå konkrete mål. Disse samarbejder kan have en mere eller mindre permanent karakter. Set i relation til Lundquists decentraliseringsvariable giver den tredje decentralisering en tredje facet, da det bliver muligt for såvel offentlige som private og frivillige aktører at deltage direkte i den politiske beslutningsproces vedrørende allokering og implementering af værdier. Den grundlæggende ide bag den tredje decentralisering er at udvikle det lokale samfund og samtidig gøre borgerne til aktive deltagere.

*"This development of a pluralized public sector is currently taking place in Denmark. The main feature of this development is growing autonomy to local institutions of governance. That is, local institutions of governance govern themselves within a financial, normative and procedural framework defined by national and municipal authorities. This relative autonomy of local institutions of governance allows for empowerment both through exit and voice. Empowerment through voice is available through user boards while empowerment through exit is available through the right to individual choice for users between a number of public institutions which provide a specific service."*

(Sørensen, 1996: 13)

Ud fra dette perspektiv på decentralisering argumenterer Sørensen for vigtigheden af:

*"...that the distribution of voice and exit options in a democratic society must be reflected in an overall model of democratic influence. A model which guarantees that these options are distributed equally among all citizens. If not, democracy is likely to be the price we have to pay for empowerment."*

(Sørensen, 1996: 13)

Anskuer vi den anden og den tredje decentralisering ud fra et politisk styringsperspektiv, forstået som stillingtagen til og beslutningstagen om politiske anliggender, og ser på den ændrede relation mellem den ansatte og den valgte, er der mindst to facetter, der afspejler denne problematik: den ændrede rolle for det administrative niveau og den ændrede rolle for det politiske niveau.

*"Seen from the perspective of the communes, an organisational fragmentation based on contracting out, user boards and neighborhood councils creates complexity and a need for new modes of control."*

(Bogason, 1996:81)

Indførelsen af brugerbestyrelser påvirker de krav, der tidligere er blevet stillet til såvel ledere af de decentrale serviceenheder som til topledelsesniveauet på det lokale rådhus. De decentrale ledere fik via decentraliseringsprocessen skubbet ansvaret på sig, og nu er det ikke i samme grad som tidligere muligt at anklage det næste niveau i den hierarkiske organisation - at sende bolden videre til rådhuset,

“kommunen”. De decentrale ledere er nu selv autoriteten, og ansvaret er deres. Nogle decentrale ledere har set denne udvikling som positiv, og denne gruppe har tilpasset sig de nye muligheder. Nedenstående interviewsekvens er et eksempel på denne gruppe

I et af de indledende informationsmøder i den primære casekommune Skanderborg er Iver Iversen, leder fra “De Røde Løver” en selvejende børnehave, med som oplægsholder. “De Røde Løver” er en børnehave, der er vant til at tage sig af den mere belastede del af Skanderborgs 3-6 årige børn. Skanderborg kommune er en venstrekommune, og som navnet antyder (“De Røde Løver”) er der ikke noget umiddelbart ideologisk overlap.

Iver Iversen fremfører da også for os, at for ikke så forfærdeligt mange år siden var han den meget ideologiske anti-rådhus leder. Men .... i Skanderborg kommune var man tidligt ude med decentraliseringen<sup>6</sup>. Med et organisatorisk snuftag røg de decentrale ledere et hop op i organisationen, hvor lederne blev organisatorisk indplaceret direkte under den ordførende direktør og bestyrelserne med direkte reference til kommunalbestyrelsen.

Afslutningsvist i oplægget konkluderer Iver Iversen:

“Hvis nogen spørger mig, hvem der er min organisation, svarer jeg: Skanderborg kommune”

Derefter har vi en lille snak med Iver Iversen, der har lidt småtravlt, da han skal holde en del oplæg for decentrale ledere rundt omkring i landet for Kommunernes Landsforening.

Men decentraliseringen påvirker ikke kun decentrale ledere, den administrative topledelse skal også tilpasse sig en helt anderledes servicerende og konsulentlignende rolle. Kontrollen får en anden form.

## 2.4 Lokalråd

Lokalrådene er den institution, der ville have fået mest indflydelse på politikerrollen,

*“A full-scale neighborhood council with many tasks and representing the community politically would more or less equate the commune council itself*

---

<sup>6</sup> Skanderborg og Skanderborg kommunes opbygning vil blive præsenteret afslutningsvist i dette kapitel.

*in terms of status, and it could lead to a serious loss of influence over community affairs for the commune council.*"  
(Bogason, 1996: 82)

Men som nævnt tidligere har lokalrådenes udbredelse været begrænset og denne del vil ikke blive behandlet yderligere i denne afhandlings sammenhæng. I Skanderborg casen sætter en undergruppe, fra Demokrati Fra Neden Projektet, fokus på et landsbyråd i Hylke. Dette lokalråd ligger udenfor det formelle kommunale system, men i praksis bliver det opfattet af kommunen som lokalsamfundets autoritative repræsentant. Desværre var denne undersøgelse ikke gennemført, da denne afhandling blev skrevet. Det andet og det tredje skridt i decentraliseringen understreger behovet for en ny måde at anskue og dermed forstå den lokale kommunale administrative topledelse, hvor den traditionelle hierarkiske forståelse af en organisation, der står over andre på den kommunale beslutningsarena, må give plads for en forståelse af mange og ligeværdige organisationer, der hænger sammen på flere måder og niveauer via en interaktion i governancekanaler;

*"..in other words a change from an organizational understanding to a process-oriented understanding."*  
(Bogason, 1996: 67).

## **2.5 Ændringer i den politiske og den administrative struktur**

De to øvrige pinde under de kommunale strukturændringer, ændringer i den politiske udvalgsstruktur og ændringer i forvaltningsstrukturen er også to variable, der spiller ind i forståelsen af den kommunale administrative ledelse.

Bølgerne begyndte at rulle i slutningen af 80'erne. Hvad angår det politiske udvalgsniveau var det den lovmæssige fritagelse i den kommunale styrelseslov af forpligtelsen til at oprette et socialudvalg, der for alvor satte skub i forandringslysten. Kommunerne var herefter kun forpligtet til at have et økonomiudvalg. Undersøgelser har vist at aktiviteten i relation til udvalgssammenlægninger har været størst omkring kommunalvalgene, som eksempel kan nævnes, at i perioden 1988-1992 ændrede 132 kommuner deres udvalgsstruktur og 99 af disse ændringer blev udført i 1990 (Mouritzen et al. 1993: 20). Typisk skete der en sammenlægning af de tidligere udvalg, hvor det gennemsnitlige antal udvalg i 1982 var 4,5, var der i 1992 kun tale om

3,6 udvalg (Larsen, 1993: 9). Sammenlægningerne kan deles op i to hoveddele, hvor den ene vedrører fagrelaterede sammenlægninger, som eksempelvis sammenlægning af skole- & kulturudvalg og social- & sundhedsudvalget, den anden del udgøres af de udvalg, der er tilbage efter de fagrelaterede udvalg (Ejersbo, 1996: 14).

Ændringer i forvaltningsstrukturen har gennemgået en næsten parallel udvikling, hvilket ikke kan siges at være overraskende. En del de administrative strukturændringer, der også blev gennemført, var en reform af den øverste administrative ledelse. Man gik fra chefgrupper til direktion, koncernledelse og ledergruppe. Det er den helhedsorienterede tanke, der er den primære drivkraft bag disse tiltag. Væk fra sektor tankegangen og frem med det samlede kommunale perspektiv.

Der var ved disse kommunale strukturændringer ikke tale om en samlet centralstrategi som bag kommunalreformen i 1970. Derimod skete denne udvikling nærmest af sig selv, hvor kommuner rundt omkring i landet mere eller mindre uafhængigt af hinanden ændrede i deres interne struktur.

*“Den samlede udvikling peger i retning af en mere forskelligartet kommunal organisation, der afviger meget fra den standard struktur, der var gældende for hovedparten af kommunerne fra 1970 til slutningen af 1980erne. Som antydnet sker der stadig tilpasninger, der er afstemt efter lokale forhold. Det kan varsle en fremtid i kommunerne, hvor strukturelle ændringer ikke kun forekommer i hvert 20. år, men vil være et redskab, der bruges løbende til at geare organisationen.”*  
(Ejersbo, 1996: 16)

Mange af de samme udviklingstendenser som omtalt i dette afsnit er ikke et dansk fænomen, faktisk er der tale om en international trend. I den brede form anvendes New Public Management som en form for samlebetegnelse på denne udvikling.

*“Den seneste udvikling i forståelsen af offentlig ledelse - såvel normativt som deskriptivt - betegnes “new public management (NPM). NPM har fulgt den hidtidige udviklingstendens, og er stærkt inspireret af ledelsesprincipper fra den private sektor. Indflydelsen fra NPM er sket på både mikro- og makroniveau (Lowndes 1994: 1). På makroniveau forbindes NPM med privatisering, udlicitering, ændrede organisationsformer og større fokus på service. På mikroniveau er NPM rettet imod konkrete ledelsesformer og*

*interne organisationsforhold. Ledelsesværktøjer som motivation, information, jobberigelse og det, at lederen skal skabe retning har fået større betydning. Det er ikke kun "bløde" ledelsesværktøjer, der kendetegner udviklingen. Samtidig er der kommet større fokus på effektivitet, produktivitet og ressourcestyring – traditionelle "hårde" ledelsesværktøjer."*  
(Ejersbo, 1996: 62)

NPM er således ikke en gennemtænkt teoriretning, men mere eller mindre sporadiske indfald omkring hovedproblemstillingen, forestillingen om den ineffektive offentlige sektor. En offentlig sektor der bl.a. var karakteriseret ved stiv bureaukratisk organisering, manglende personalepolitik, dårlig og usynlig ledelse, dårlig ressourceudnyttelse mv. NPM er præsenteret, begrebsliggjort, operationaliseret og diskuteret i kapitel 5, da dette begreb, system eller model har en væsentlig rolle i denne afhandling.

## **2.6 Præsentation af Skanderborg kommune**

Denne afhandling har haft en sideløbende rolle med "Demokrati fra neden projektet", dette projekt er præsenteret i kapitel 3. I relation til den teoretiske udvikling og bearbejdning har dette samarbejde ikke haft en stor rolle, men i relation til caseudvælgelse og empiriindsamlingsarbejde har der været et tæt samarbejde, dette er også nærmere beskrevet i kapitel 3.

Baggrunden for valget af Skanderborg kommune, skal ses i det forhold, at gruppen gerne ville undersøge en kommune, der kunne karakteriseres som moderne i forståelsen af nye styrings- og organiseringsformer. Det var som udgangspunkt intentionen, at der skulle udvælgelse en kommune mere, en kommune som kunne karakteriseres som mere traditionel eller "gammeldaws" af resurcemæssige årsager måtte denne intention fravælges.

Aalborg Universitet har i samarbejde med Kommune Data udarbejdet forskellige undersøgelser og bl.a. på grundlag heraf var forskerne fra Aalborg gruppen i besiddelse af et overblik over de enkelte kommuners udviklingsstatus. Skanderborg kommune kunne i denne sammenhæng karakteriseres som en "moderne" kommune, da den som en af de første kommuner kombinerede en udbredt grad af decentralisering med et forsøg på operationaliseret målstyring.

Skanderborg kommune er en tidligere købstadskommune med et indbygger antal på ca. 20.000. Skanderborg har en form for forstadsstatus i relation til den centrale beliggenhed tæt på Århus.

Skanderborg er festivalernes by og i det hele taget en by med et meget aktivt kulturliv. Færdiggørelsen af Skanderborgs kulturhus er et godt eksempel på de stærke kulturelle kræfter, der er i Skanderborg kommune. Kulturhuset er for byen et prestigeprojekt. Det blev endelig indviet i slutningen af 1998. Kulturhuset har en skøn beliggenhed ved Skanderborg fjord, men samtidig er kulturhuset også blevet en tung sag både politisk og økonomisk med sine 38 millioner i anlægsudgifter mod de projekterede 20 millioner<sup>7</sup>. Kulturhussagen vil blive yderligere belyst i kapitel 6, hvor denne sag virker som en eksemplificering af en governanceproces i det lokale.

Der vil i den følgende præsentation være analyselignende træk, dette er selvfølgelig et brud på kronologien i afhandlingen. Dette brud på etiketten kan ansues som en form for appetizer, der tjener det formål at løfte præsentationen af Skanderborg kommunes politiske og administrative struktur.

### 2.6.1 Den politiske og den administrative struktur

Skanderborg kommune var en af de første kommuner, der red med på decentraliseringsbølgen i Danmark:

"Skanderborg byråds ledelsesgrundlag har siden 1990 været DECENTRAL LEDELSE MED CENTRAL STYRING med udlægning af ansvar og kompetence til de decentrale enheder."  
(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

Fokus blev hermed sat på det mere serviceorienterede decentrale niveau. Kommunernes Landsforening udarbejdede en pjece "Målstyring og personaleledelse" med primær baggrund i erfaringerne fra Skanderborg kommune. Med den diffusionseffekt (Klausen, 1998: 35), der er eksempelvis via Kommunernes Landsforening, er det ikke usandsynligt, at der eksporteres lignende modeller til andre kommuner. Flere af interviewpersonerne fortalte da også, at de holdt foredrag på kurser arrangeret af KL. Den sidste gren på decentraliseringen i Skanderborg kommune er decentraliseringen af lønkompetencen herunder direkte indberetning til Kommune Datas

---

<sup>7</sup> Faktisk regnede man som udgangspunkt med 10 millioner.



lønsystem<sup>8</sup>. I forlængelse af decentraliseringen er der også ændret i udvalgs- og forvaltningsstrukturen i Skanderborg kommune. Igennem disse ændringsprocesser er det tydeligt, at det er centrale aktører, der har initieret og sikret implementeringen af visionerne. Dette træk er ikke unikt for Skanderborg kommune, eksempelvis kan dette træk også genfindes i fornyelsen af kommunerne i Finland:

*“Förnyelsen måste bäras upp av särskilda aktörer. Det verkar uppenbart att det är den lokala beslutsfattareeliten som går i spetsen för förnyelser. De mindre kända och sällan nämnda nämndpolitikerna intar ofta bromsararens roll. Förändringar initieras inte av folket bland beslutsfattarna.”*

(Ståhlberg, 1998: 66)

Ændringsprocesserne i Skanderborg kommune var initieret af centrale administrative og politiske aktører. Selve ændringsprocessen fra en traditionel struktur til den struktur man p.t. har i Skanderborg kommune, vil ikke blive yderligere uddybet i denne præsentation. Men denne baggrundsviden omkring dette udviklingsforløbet viste sig at være nyttig baggrundsviden under vores udarbejdelse af interviewguides og under selve interviewene.

Den nuværende politiske struktur består af:

- \* et byråd (19 medlemmer)
- \* et økonomiudvalg (7 medlemmer)
- \* et udvalg for borgerbetjening (7 medlemmer)
- et plan og teknikudvalg (7 medlemmer)

Målsætningen for det politiske niveau formuleres:

*“Den centrale styring udøves af byrådet. Byrådet udøver sin styring gennem budgetstyring ved anvendelse af målfastsættelse, produktivitets- og effektivitetsbetragtninger, kvalitetssikring samt gennem dialog. I de selvforvaltede områder indgår endvidere brugerbestyrelser til sikring af brugernes ønsker og behov omkring mål og kvalitet for den ydelse/produktion, den pågældende decentrale enhed leverer.”*

(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

---

<sup>8</sup> Denne proces var under implementering, da vi foretog vores interviews i sidste halvår af 1998, og det var vores fornemmelse, at der var en vis utryghed omkring denne del af decentraliseringen.

Den nuværende struktur i Skanderborg kommune er et skridt på vejen, der er stadig uprøvede muligheder og mange brikker, der skal falde i hak, hvilket nedenstående citat fra et interview i Skanderborg er et godt eksempel på:

Administrativ leder: "Økonomiudvalg skal man have efter styrelsesloven, og ... jamen så har man to udvalg tilbage, og det udvalg man har ovre på den anden side, det er et underligt udvalg, kan man sige. Et udvalg, der behandler legatsager, lidt socialsager og så behandler de byggesager. Det er sådan lidt svært måske at se helt sammenhængen, ikke. Og de byggesager, de behandler, det er nogen dispensationsager, som vedr. nogle planer, som et andet udvalg har vedtaget. Eller er ressortudvalg for. Det er nok ikke helt gået op, det system. Men man har et udvalg, der er ressortudvalg for planlægning, og så er der andre, der kan dispensere fra. Det er specielt. Og det er rent faktisk det, der ikke er gået op i det her system. Men man er selvfølgelig også nødt til at have nogle udvalg, fordi man skal have nogle poster."

En del af den påståede rationalitet bag ønsket om politiske udvalg går således på ønsket om udvalgsposter, et rent politisk fordelingsspil, der skal tilgodeses med en sådan konstruktion. En anden væsentlig faktor, som også vil blive berørt senere i denne afhandling, er udvalgene som vidensgenerator for de mere perifere politikere. Et forum, hvor der er mulighed for at komme ned i detaljen, i substansen og dermed bedre forstå den organisation, som man som politiker er ansvarlig for.

I relation til ændringen af udvalgsstrukturen er også udvalgenes mødestruktur ændret fra ugentlige møder til månedlige møder. Igen hænger denne reduktion sammen med decentraliseringsfilosofien, meget er decentraliseret og delegeret fra det politiske niveau til enten rådhusadministrationen eller de decentrale enheder. Da det jo netop er filosofien, at det er politikerne, der er den centrale målsættende ledelse.

Til supplement af udvalgsstrukturen og som et ønske om at sikre, at alle politikere har det samme vidensniveau, er der etableret en kommunikationsstruktur, som beskrives i følgende interview sekvens.

Ledene politikere: "Og så siger jeg, at jeg mener, det er en kolossal styrke, at man kan få 19 byrådsmedlemmer i direkte tale, som brugerbestyrelse eller som institutionsleder eller som befolkning i det hele taget, og kan møde byrådet og byrådet så bagefter diskuterer på det samme niveau. Frem for at nogle sidder med et forskelligt vidensniveau, og andre tvivler på, at det er som de forsøger at sige til hinanden, de forskellige grupper der er. Jeg har helt klart oplevet, at vi har fået et langt bredere beslutningsgrundlag. Men også nogle stærkere politiske beslutninger på tværs i byrådet, vi erkender, at der er også en tørst i den enkelte kommunal politiker i at kunne gå i dybden i nogle sammenhænge, det skal vi arbejde videre med."

Den nye vej for byrådet til at bevare kontakten og styringen med de decentrale enheder er der indført to nye fora:

- \* årlige dialogmøder,
- \* årlige temamøder.

Erfaringerne med disse fora er blandede. Vi har observeret nogle af disse møder, og det er da også vores indtryk, at det er lidt svært at få en egentlig dialog op at stå mellem over 100 personer. Der bliver i højere grad tale om en form for gensidig informationsudveksling end en egentlig dialog. Der opstår også andre problemer i relation til så store forsamlinger. Spørgsmål som hvilken form, hvilket indhold, hvilke forventninger og hvilke "roller indtages" er under spil i disse processer. Så kræver det en særlig type af politikere, borger og brugere, der virkelig kan drage nytte af disse fora. Nedenstående citat understreger denne sidstnævnte problematik.

Lægmandspolitiker: "Men det er jo også svært for en øh .. når vi har de der temamøder med mange mennesker, der er mange, der har det svært med at rejse sig op i en stor forsamling altså. Før i tiden havde vi måske en – da vi sad i det gamle kulturudvalg – en skole inde, hvis der var et eller andet, eller en leder fra en skole inde eller. Og så sad vi 5 mennesker og en direktør og så – det er jo lidt anderledes at komme ind til det samlede byråd og skal stå op i en stor forsamling – der er nok nogen der ikke rigtig får spurgt om det de vil og sagt – det tror jeg."

Den administrative struktur består af to forvaltninger:

- \* Byråds- og institutionsservice
- \* Rådhus-borgerbetjening

Rådhus-borgerbetjeningen er i visse sammenhænge defineret på linie på de decentrale enheder.

Målsætningen med det administrative niveau formuleres:

*"Skanderborg kommune vedtog d. 31.1.1996 en ny administrativ struktur, der fastholder selvforvaltning og decentral ledelse med udlægning af ansvar og kompetence for de serviceydelser, der produceres i de kommunale institutioner.*

*Den nye struktur inddeler de opgaver, der løses på rådhuset, i borgerrelaterede og ikke borgerrelaterede opgaver.*

*Rådhusets borgervendte opgaver har hidtil været spredt på 3 forvaltningsområder.*

*De borgerrelaterede rådhusopgaver samles fremover, jfr. byrådets beslutning af 31.1.1996 under en decentral ledelse (ny direktør) som en egentlig rådhusproducentfunktion, hvilket må betragtes som en naturlig følge af byrådets beslutning om decentral ledelse med central styring.*

*De ikke borgerrelaterede rådhusopgaver udgør herefter nogle administrationsfunktioner til betjening af byråd og til servicering af de decentralt ledede enheder."*

(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

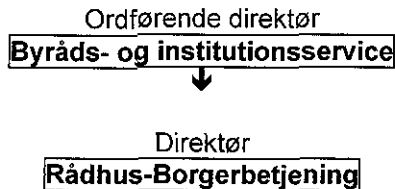
Skanderborg strukturen er vanskelig at indskrive i et organisationsdiagram. Selv før Skanderborg kommune er det jf. den ordførende direktør ikke lykkedes at tegne et dækkende organisationsdiagram for den administrative struktur. I det følgende skitseres strukturen som en følge deraf i dele. Der er to forvaltninger.

Forvaltningsstrukturen:

**Byråds- og institutionsservice**

**Rådhus-Borgerbetjening**

Der, hvor denne struktur i første omgang bliver problematisk, er det forhold, at der er en direktør for hver af de to forvaltninger, men den ene direktør er ordførende. Denne direktør er derfor overordnet direktøren for Rådhus-Borgerbetjening.



De administrative strukturer omtales i denne afhandling som forvaltninger. Grundideen bag Skanderborgs konstruktion er, at det kræver en form for organisering at betjene de "borgerrelaterede" opgaver altså, dem der har en direkte borgerkontakt og en anden organisationsform at betjene den interne organisation, altså den del af organisationen, der ikke har direkte borgerkontakt.

Interviewer: "Men hvad var ligesom overvejelserne bag, at man så valgte den struktur i 96, med de to afdelinger, og de to direktører ?

Administrativ leder: "Jamen det var, at der var en rådhus-borgerbetjeningsfunktion. Det kalder jeg det gamle kærnerkontors funktioner, hvor ... inden al den driftservice kom ind i kommunerne. Det er servicering af enkeltpersonerne, enten i forhold til den enkelte persons behov, eller .... måske samtidig med sigte på regulering i forhold til almenheden: At du ikke snyder i skat, og så videre, og at du ikke også betaler mere i skat og det samme med bistandshjælp, at du får, hvis du er i nød og sådan. Det var de ting. Det drøftede byrådet meget, at det skulle være enkeltpersons- eller enkeltejendoms behandlingen, der skulle ligge i det område. Og man gik alle vores funktioner igennem og sagde, at den hører hjemme der, og den hører hjemme der - i byrådsregi. Så det er meget nøje overvejet, den deling, der blev foretaget, hvilke opgave ligger hvor. Og alle der så kunne selvforvaltes - vi manglede på det tidspunkt at få selvforvaltet hjemmeplejen. Jeg tror også, at det var det eneste, der ikke var, af de dele, der så blev selvforvaltet, fordi det måtte de så gøre op: ville de selvforvaltes, eller ville de tilhøre borgerbetjeningsdelen. og byrådet helst så, at de blev selvforvaltet, og det valgte man så - med brugerbestyrelse osv. Så det var baggrunden for at sige, at det er enkeltborgerbetjeningsdelen, der ligger i det gamle kærnerkontor, og vi flyttede så rundt alle sammen på rådhuset. Det var en større omflytning. Jeg tror faktisk, at det kun var skatteområdet, som ikke flyttede."

Den ordførende direktør er ansvarlig for byråds- og institutionsservice, der er en direktør for Rådhus-borgerbetjening, og en vicedirektør som også er afdelingsleder af byrådssekretariatet. I byråds- og institutionsservice er der herudover ansat 3 afdelingsledere på rådhuset<sup>9</sup>: afdelingsleder for løn- og personaleadministration; afdelingsleder for planafdelingen; afdelingsleder for økonomi, konsulent og EDB, central pladsanvisning, sundhedspleje og kommunallæge. I Rådhus-borgerbetjening er der udover direktøren ansat 4 afdelingsledere: afdelingsleder for aktivering og bistand; afdelingsleder for borgerbutik, pension, boligydelse og boligsikring; afdelingsleder for byggesager og miljø; og endelig afdelingsleder for skat og inkasso.

<sup>9</sup> Udenfor rådshuset er der endvidere 37 decentrale ledere med reference til den ordførende direktør.

Der er en form for mere eller mindre uformelt tværgående ledelsesforum, direktionen eller mere præcist et direktionslignende forum, bestående af ordførende direktør, direktøren for Rådhusborgerbetjeningsområdet, borgmesteren og vicedirektøren, denne er dog ikke fulgyldig medlem, men har en form for sekretærstatus.

Det viste sig, at dette forum ikke var politisk "konfirmeret", og det var måske også den egentlige grund til den noget udefinerbare status, dette forum har. Et andet kuriosum ved dette forum er, at der ikke er dagsordner, ingen referater, dvs. det for den øvrige organisation er meget ugennemsigtigt, hvad der egentlig foregår i dette forum. Vi undrede os da også lidt over, hvilken funktion en sekretær har, når der ikke er dagsordner og referater. Det fremgik da også under vores interviews, at flere af de interviewede oplevede det som problematisk, at der var dette noget udefinerbare forum på det centrale ledelsesniveau.

Administrativ leder: "En direktion har som regel nogle faste rutiner og nogle spilleregler. Det har et direktionslignende forum ikke. Det er en mere løs og flygtig genstand."

Konsekvensen af denne organiserings- og styringsmodel er bl.a., at alle decentrale enheder blev lagt ind under den ordførende direktør og med direkte reference til det samlede byråd (Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 4).

Ordførende direktør

**Byråds- og institutionsservice**



**De decentrale enheder /selvforvaltede områder**

Det har kompliceret billedet undervejs, at den ordførende direktør havde flere funktioner:

- \* Traditionel kommunaldirektørfunktion
- \* Forvaltningschef
- \* Leder for alle de decentrale enheder.

En problematik, der blandt andet bliver afledt heraf, er den status Rådhus-Borgerbetjening har. I nogle sammenhænge får den status som selvforvaltet område og i andre sammenhænge som ligeværdig forvaltningsenhed. Disse problematikker vil ikke blive uddybet yderligere i denne sammenhæng, da dette mest har status af en sideobservation. En anden overordnet målsætning med ændringerne var nedbrydning af hierarkiet:

*"I ledelsesstrategien indgår bl.a. adskillelse af det politiske niveau og det administrative niveau, flad ledelsesstruktur, korte og klare beslutningsveje samt selvforvaltning."*

(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

Det var bemærkelsesværdigt, at for samtlige af de personer vi interviewede, stod strukturen klart på nethinden. Nedenstående interviewsekvens med en leder fra Byråds- og institutionservice illustrerer dette:

Administrativ leder: "Altså vi er jo et serviceorgan for afdelinger og institutioner, vi har ikke kontakt med borgerne, meget lidt i hvert fald. Mens, at de andreovre på borgerhuset, det er en åben, det er jo åbent ud til, de har jo en borgerbutik, ikk' os', de har kontakt med borgerne. Og så den der streg, der er tegnet i vores direktionens ... eller hvad det hedder det, vores organisationsdiagram, den er meget tyk. Og der siger folk, jamen de forstår godt, hvorfor den er der ..."

.....

"Men hvis du skal over på den anden side af strengen, så skal du næsten ha' lov."

I den interne dialog på rådhuset går de to forvaltninger under betegnelserne "den åbne" og "den lukkede". For så godt som alle følte det efter kun lige knapt to år som to meget adskilte forvaltninger. Der skete også ved strukturens implementering en fysisk omplacering, konsekvensen af den besluttede struktur blev taget fuldt ud.

Målstyringskonceptet i Skanderborg kommune står centralt i hele Skanderborg kommunes identitet. Dette koncept blev blandt andet formidlet videre som lidt af en succeshistorie via "Målstyring og



personaleledelse – forudsætninger, metoder og erfaringer”, Kommunernes Landsforening (1993) og yderligere formidlet på et uvist antal foredrag og seminarer.

Kerneelementerne i det koncept, som Kommunernes Landsforening omtaler som “Skanderborg modellen”, er:

- \* målformulering
- \* selvforvaltningsaftaler
- \* brugerundersøgelser
- \* målopfølgning.

*“Skanderborg byråd har haft kvalitet på dagsordenen siden 1990.*

*I virkeligheden begyndte kvalitetsudviklingen i 1986, da Skanderborg byråd besluttede at indføre målstyring.*

*Tanken om målstyring blev født, da den daværende borgmester erklærede, at Skanderborg skulle være den mest effektivt drevne kommune i landet.*

*I 1990 kom kvalitetsudvikling og kvalitetssikring for alvor på dagsordenen med den nuværende borgmesters erklæring om, at der skulle gives “vitaminer til demokratiet” (større bruger/borgerindflydelse).”*

*(Skanderborg kommune, “Ansøgning til kvalitetsprisen for den offentlige sektor”, 1997: 2)*

For forvaltningerne har målformulering, brugerundersøgelser og målopfølgningsdelen relevans, men som det fremgår af følgende sekvens fra et interview, er det ved udgangen af 1998 ikke helt slået igennem:

Interviewer: "Sådan noget med kvalitetsmål, har I lavet det for jeres afdeling?"

Leder: "Ja, det har vi vist nok"

Interviewer: "Har I så været igennem en form for turnus, hvor I har taget dem op igen og revideret dem?"

Leder: "Nej. De er sikkert udemærkede stadigvæk. Jo, jeg tror, der hænger nogen derude (peger ud i gangen). Jeg har været igennem den proces for at få dem stablet, men vi går ikke hen og måler dem, selvom vi vist har lovet det. Det gør vi ikke.

Interviewer: "Hvad sker der så, når I ikke gør det?"

Leder: "Det sker der nok ikke noget ved – ikke en pind."

## 2.7 Det videre perspektiv

Skanderborg kommune har været en spændende kommune at sætte under lup, der er poppet mange både heldige og mindre heldige strukturer og problematikker op undervejs.

Hele vejen igennem er vi blevet vel modtaget og hele organisationen er beredvilligt stillet op til denne undersøgelse. En modig beslutning at slippe et ukendt antal universitetsforskere ind i sin organisation og åbne så godt som alle døre for disse.

Igen har det været en svær afvejning, hvornår noget synes at være mere relevant end andet og eksplicit redegøre for denne prioritering. Det næste kapitel, kapitel 3, går tæt på det videnskabsteoretiske udgangspunkt, den konkrete metode og afvejningerne i relation til problemets kerne.

## Kapitel 3. Metodiske overvejelser

I dette kapitel redegøres for de metodiske overvejelser, der har dannet baggrund for afklaringen omkring afhandlingens centrale spørgsmål:

*Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration i henholdsvis et government, et New Public Management og et governance perspektiv ?*

### 3.1 Indledning

Det gennemgående spørgsmål i hele afhandlingsprocessen har været status i forholdet mellem teori og empiri. Spørgsmål som, hvornår der er tale om teori og hvornår der *ikke* er tale om en teori, har været spørgsmål, der er gået igen gennem hele processen. Indledningsvist i dette kapitel indplaceres denne afhandling i de epistemologiske rørte vande.

Fokus ledes i denne sammenhæng hen på begrebet casestudy. Hvordan forstås dette begreb, og hvordan relaterer dette sig til spørgsmålet om generalisering.

Rollebegrebet står centralt i afhandlingens spørgsmål. I dette kapitel diskuteres, defineres og operationaliseres dette i relation til den konkrete undersøgelse i Skanderborg kommune.

"Demokrati fra neden" projektet præsenteres afslutningsvist og i denne sammenhæng den empiriske undersøgelse i Skanderborg.

Myten om den rationelle forskningsproces står stadig stærkt i de flestes bevidsthed, men det er jo ikke helt sådan, det forholder sig i den faktiske forskningsproces. I dette kapitel er der tegnet en skitse over forskningsdesignet i afhandlingen. Særligt i fokus er logikken i konstruktionen af de tre efterfølgende analysekapitler.

### 3.2 Relationen mellem teori og empiri

Det fremgår af kapitel 2, at der i de seneste årtier er sket en udvikling på det kommunale niveau. Denne udvikling har i høj grad gjort sig gældende på såvel samfundsplan som i samfundsforskningen generelt.

Der bliver talt om en fragmentering, om en opsplnitning af tidligere sammensatte enheder. Eksempelvis er decentraliseringen på det kommunale niveau og i særlig grad anden og tredje bølge af decentraliseringen et meget illustrativt billede på denne fragmentering.

Disse ændringer på samfundsplan intensiverer behovet for nye forskningsmetoder:

*"Under disse fragmenterede, postmoderne betingelser bliver vi udsat for forskningsmæssige udfordringer i form af usikkerheder, som kun i specielle tilfælde gør sig gældende under det moderne samfunds betingelser."*

(Bogason, 1998: 19)

Netop det forhold, at der er flere systemer og modeller i spil på samme tid uden en egentlig sammenhængende bagvedliggende forståelse omkring samfundets konstruktion og styring, er centralt i denne afhandling. Dette afspejles også i afhandlingens opbygning omkring government, New Public Management og governance. Den komplekse og samfundsmæssige samspilsrelation udtrykkes i såvel det videnskabsteoretiske udgangspunkt som i den konkrete metode, der ligger til grund for undersøgelse og analyse i denne afhandling. Sørensen (1995) deler diskussionen op i tre hovedstrømninger eller grupperinger.

*Den første* er den gruppe af forskere, der går efter "the Grand Theory", hvor det er muligt at afdække sandheden. Der er en klar forskel mellem sort - hvid. Det kan gennem videnskabelige metoder afklares, hvorvidt noget er sandt eller falsk.

For at åbne op for samfundets stigende kompleksitet:

*"these theorists direct the efforts towards a modification of the explanatory power."*

(Sørensen, 1995: 11)

Deduktion er den foretrukne metodologiske indgangsvinkel. Sørensen nævner marxistisk teori som et oplagt eksempel på denne retning.

*Den anden* gruppering forkaster brugen af teori, da teorien ikke formår at indfange den komplekse, foranderlige og forudsigelige virkelighed. Endvidere giver teorien forskerne skyklapper på - der bliver tale om bias, der forhindrer forskeren i at se virkeligheden som denne tager sig ud. Enhver begivenhed er unik og skal angribes og forstås som en sådan. Det foretrukne metodologiske redskab er derfor detaljeret empirisk studie, altså ren induktion. Som eksempler nævner Sørensen, Foucault (1984) og Flyvbjerg (1991: ch. 8).

Ved den tredje gruppering fremhæver Sørensen følgende:

*"Finally, a third group of theorists avoid this dilemma - the choice between the epistemological merits of induction and deduction - by using theory as a tool to help in our interpretation of reality. To this group of scientists belong those researchers who regard theory, and indeed empirical data, as ingredients in the construction of convincing interpretations of reality. Furthermore, this group includes scientists who use ideal types and theoretical models as means by which to reflect and measure empirical observations."*

(Sørensen, 1995: 11)

Denne tredje gruppering giver mening i relation til status mellem teori og empiri. Afhandlingens videre opbygning er karakteristisk for denne indgangsvinkel, hvorved der bliver tale om en stadig interaktion mellem teori og empiri. Sørensen taler om dynamiske teorier, hvorved teori bliver en del af det metodologiske redskab.

*"I refer here to theories which do not claim to be explanatory or precidatory devices, but which more modestly aim to indicate those aspects that should be taken into account in empirical studies of society."*

(Sørensen, 1995: 12)

Ved at nedtone hhv. teoriens og empiriens selvstændige kraft som i de to første grupperinger, nedtones forskerens status. Forskeren bliver herved en del af processen, det bliver ikke muligt at genfinde en endelig sandhed, som Sørensen udtrykker det:

*"I shall therefore insist that scientific results are nothing but more or less convincing interpretations of reality."*

(Sørensen, 1995: 13)

Andre taler om, at forskeren går i dialog med feltet. Feltet eller casen anskues ikke længere kun som en leverandør af data.

*"Den tilbudte læreproces realiseres, når forskeren tillader sig at leve sig ind i feltet. Men det forudsætter, at feltet ikke blot betragtes og behandles som underleverandør af data. Feltet er et felt, der ved symbolsk interaktion tilskriver ting og fænomener mening i et refleksiøvt fællesskab. Et mikrokosmos i sin egen ret, hvor mennesker forholder sig praktisk til*

*fænomener, der muligvis overlapper de teoretiske fænomener, som har forskerens interesse. Forskeren kan følgelig lære meget mere ved at betragte feltets forståelseskabelse på lige fod med sin egen end ved at anskue feltet som underleverandør af data."*

(Andersen et al, 1992: 156)

Er forskeren helt udenfor eller helt inden i casen ? Igen er det vel på grænsen, dynamikken konstrueres. Ved at bevæge sig ind i feltet med en forståelsesramme og dernæst få denne revideret. Men forståelsesrammen, som forskeren medbringer, påvirker også feltet. Forskeren bevæger sig ud af feltet, forholder sig til sin nye viden og forståelse og går igen ind i feltet. Så konstant vil der være tale om en konstruktion af en virkelighedsforståelse imellem feltet eller casen, den teoretiske ramme og forskeren. Altså en interaktiv forståelse af forskerens relation til casen, men ikke som en absolut forståelse.

*"Konsekvensen er, at det altid er muligt at sige, at man aldrig er nået "til bunds" i konteksten, når man nærmer sig udefra. Hvad skulle være "bunden" ? Det ubevidste, hormonerne, atomerne ? At inddrage interviewpersonernes hverdagsliv som kontekst er selvfølgelig ikke at nå til bunds i deres univers. Den kontekst, forskeren kan indfange, er det liv, interviewpersonerne formår at tilføre de kategorier forskeren starter ud med. Det er altid forskeren, der skærer ned gennem interviewpersonernes principielt endeløse beretninger om liv og levned. Konteksten konstrueres såvel af forskerens optik som af de interviewedes livsverden. Konteksten i et samfundsvidenskabeligt studium er altså mødet mellem interviewpersonens subjektive meningsgioning og de kategorier, temaer og spørgsmål, som forskeren stiller op."*

(Jensen, 1996: 130)

Jensen fortsætter, at et casestudium er "kæder af oversættelser" og et interview er en "kæde af oversættelse". Netop interaktionen mellem det teoretiske univers til den konkrete empiri skaber nye muligheder for oversættelse, nye rammer for den videnskabelige forståelse.

Det fremhæves andet steds i denne afhandling, at empirien overraskede, idet det var forventet, at det var muligt at genfinde et governanceperspektiv i den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Dette gjorde sig ikke gældende i Skanderborg casen.

*"Ofte er væltede konklusioner udpegningen af de opdagelser, der er værd at hæfte sig ved i sin fremtidige forskning.*

*Min forskningsspraksis har med andre ord ændret sig radikalt; og jeg undslår mig ikke for at prøve at påvirke andres, og der er god grund til det; at få skabt en samfundsvidenskabelig praksis, hvor der skabes teorier, der er i stand til at forklare specifikke fænomener og udviklingsforløb i specifikke samfund, og hvor globale teorier blot danner en ramme for at starte spillet."*

(Hull Kristensen, 1992: 148)

Igen det dynamiske perspektiv hvor den overordnede teori er et udgangspunkt. I dette interaktionsperspektiv ligger det implicit, at der er tale om en proces, noget der ikke er konstant, men netop i bevægelse. Procesperspektivet lægger op til en metodologi, hvor fokus rettes mod praksis, mod den konkrete empiri. Et oplagt redskab i denne proces er casestudymetoden, som vil blive nærmere præsenteret i næste afsnit.

*"Forskningsprocessen er således alt i alt kendetegnet ved en vekslen eller pendling mellem aktiviteterne "mønsterdannelse, mønsterudfyldelse, udforskning af data og teoretisk fordybelse". Under denne vekslen mellem aktiviteter med forskellig fokus opstår ideer og inspiration. Disse forsøges dernæst realiseret ved hjælp af ens ressourcer af data og teori. Dette fører til, at ideerne forkastes, modificeres eller realiseres."*

(Andersen et al, 1992: 217)

Denne beskrivelse af forskningsprocessen er meget illustrativ for processen omkring denne afhandling.

### **3.3 Casestudier og generalisering**

Der er indenfor samfundsvidenskaben stor spredning og måske også en grad af forvirring omkring – "hvad er case studier?". Svein S. Andersen giver følgende beskrivelse:

*"Case studier er en betegnelse for en forskningstilnærming som er utbredt på en rekke fagområder; som psykologi, sosiologi, statsvitenskap og ikke minst antropologi. Også innen managementtradisjonen – som trækker på alle de neonte disipliner – har case-studier hatt en sentral stilling. Der finnes imidlertid ingen klar fellesforståelse av hva case studie tilnærming eller metode refererer til, hverken innen eller mellom fagområder. Hva case-studier er eller bør være innen samfunnsvitenskapene er omstridt, og slik har det*

vært længe. Noen ser case-studier som en kunstform, eller i beste fall en støttedisiplin for 'virkelig' vitenskap. På den annen side finner vi dem som hevder at casestudier er et alternativ til konvensjonell vitenskapelighet; som en kritisk kvalitativ eller anti-positivistisk tilnærming som gjør det mulig å gripe det særegne ved mennesker og samfunn."

(Svein S. Andersen, 1997: 3)

Robert Yin ses af mange som repræsentanten for casestudie metoden. Yin fremhæver ved casestudie metoden, at det ikke er den statistiske generalisering, der er interessant, men derimod den analytiske eller den teoretiske repræsentativitet, som et casestudies generalisering hviler på.

*"casestudier bør derfor ikke ses som amputerte utvalgsundersøkelser, men som en slags kvasiekperiment."*

(Svein S. Andersen, 1997: 7)

Yin forsvarer casestudiet som en forskningsstrategi, der hænger sammen med et eksperiment, historie eller lignende.

Det er ikke afgørende, hvor mange cases, der er tale om, om det er een eller flere. Det, der adskiller et casestudie fra andre forskningsstrategier, er fokus for studiet:

*"As a research strategy the distinguishing characteristic of the case study is that it attempts to examine a) a contemporary phenomenon in its real-life context, especially when, b) the boundaries between phenomena and context are not clearly defined."*

(Yin, 1981: 59)

Yin går videre og diskuterer, hvordan "within case evidence" kan analyseres. Han foreslår en form for semistruktureret interview, hvor svarene er samlet op omkring nogle relevante hoveddele eller temaer. De eventuelle kvantitative data skal reflektere over "meaningsfull event" i et casestudy, dette er tæt koblet til, hvad casestudiet har som fokus.

De centrale problematikker skal være på plads, uden at dette gør casestudiet til en rigid lukket ramme. Det er en forklaring og ikke en variabel eller en faktor, der bliver testet. Casestudiet er ikke kun en enkelt observation, men skal ses som *hele* eksperimentet, der giver en vigtig indsigt.



Vigtigheden af at udarbejde et klart og tydeligt forskningsdesign betones af Yin:

*"The typical case study is a lengthy narrative that follows no predictable structure and is hard to write and hard to read. This pitfall may be avoided if a study is build on a clear conceptual framework."*

(Yin, 1981: 64)

Vil man forsøge at se ud over den enkelte case, er en måde at gøre dette på at studere casen som et eksempel på en klasse eller en type af fænomener, man er interesseret i, det gælder såvel empirisk som teoretisk. Den teoretiske udvælgelse kan derfor ses som en måde at gøre enkeltstudiet komparativt. Det komparative ligger i en positionering af studiet, således at problemfokus ikke alene knyttes til det unikke. (Svein S. Andersen, 1997: 65).

*"Et slikt perspektiv forutsetter at det som konstituerer en empirisk avgrensning av et case ikke er gitt, men konstitueres gjennom koplingen til et teoretisk definert univers. Mens fortolkende case studier tok utgangspunkt i etablerete begreper og teori for å redigere data, så er siktemålet med implisitt komparative studier nettop å utvikle en ny teori, gjennom å kople en enkeltstudies rike empiriske variasjon til teoretisk relevans. Det kan skje gjennom utvikling av nye begreper, gjennom modifisering av eksisterende begreper eller falsifisering eller modifisering av etablert teori."*

(Svein S. Andersen, 1997: 65)

Det implicitte komparative studie har været udgangspunktet for forskningsdesignet for denne afhandling. Den teoretiske konstruktion med udgangspunkt i teorier<sup>10</sup> om styringen af vores velfærdssamfund: government, New Public Management og governance, har ligget som udgangspunkt kombineret med, som det vil fremgå af det følgende afsnit, rolleforståelsen i et studie af den kommunale administrative ledelses rolle imellem politik og administration.

Der, hvor denne afhandling afviger fra Yin, er i hans overbevisning om, at et casestudie kan beskrives så langt ned i detaljen, at forskerens subjektivitet forsvinder. Det bliver i princippet muligt for en anden forsker, at gå ind og foretage den samme undersøgelse og

---

<sup>10</sup> Government, NPM og governance og disses status som teori eller ikke teori er diskuteret i kaptiel 1 og senere i dette kapitel.

derefter komme frem til samme konklusion. Denne afhandling læner sig op ad Jensens (1996) udgangspunkt:

*"Udgangspunktet er, at et kvalitativt casestudium forbinder to verdener: Forskerverdenen og det empiriske felt. Hver af disse verdener har deres verdensbilleder, problemopfattelser, sandhedskriterier osv. Casestudiets konklusioner er tolkningsforslag, der står til debat i begge verdener. Om et tolkningsforslag rækker ud over sig selv, eller må stå alene som en god historie, afhænger af den gennemslagskraft, det har i hver af de to verdener. Jeg kalder gennemslagskraften i forskerverdenen for tolkningsstrategisk overføring og gennemslagskraften i felten for empirisk resonans."*  
(Jensen, 1996: 135)

Den tolkningsstrategiske overføring står sin prøve i relation til, hvorvidt tolkningsforslaget giver mening i andre sammenhænge end der, hvor den konkrete empiri er indsamlet. I relation til denne afhandling: kan helhedsmagerne<sup>11</sup> som begreb bruges i en anden kontekst end den konkrete Skanderborg case ?

*"Den empiriske resonans står for graden af genklang analysens resultater vækker i det empiriske felt."*  
(Jensen 1996: 136)

Giver afhandlingens konklusioner mening andre steder end i Skanderborg ?

I særdeleshed under interviewene er konklusioner "testet": har disse givet mening eller har det været tale om rene spekulationer ? Som empirisk forsker bevæger man sig i denne dobbelte hermeneutik. (Giddens, 1993: 170; Flyvbjerg, 1991: I : 49; Jensen, 1996: 137) Forskningens konklusioner er omgivet af de to lag, forskerverdenens og den konkrete empiriske kontekst.

Begrebet empirisk resonans er anvendt i en udvidet betydning i denne afhandling. Udvidet i den forstand, at begrebet også bruges indad i afhandlingen. De teoretiske perspektiver, der præsenteres, sættes i relation til Skanderborg casen med henblik på en afdækning af, om disse giver empirisk resonans i Skanderborg casen.

Den grundlæggende ambition med dette studie har været udviklingen af nye og mere meningsfyldte begreber i den konkrete empiriske og

---

<sup>11</sup> Den teoretiske konstruktion er præsenteret i kapitel 8.

teoretiske kontekst og hvor den overordnede ambition var en udvikling af en normativ teoretisk funderet model. Grundforståelsen af begrebet forskningsstrategi er som en kobling mellem en kritisk teoretisk ramme og den empiriske virkelighed. Case er lig med tolkning og hvor det vigtigste er den tætte kobling, da det er her, den høje forklaringsværdi er.

### 3.4 Kobling til den konkrete case

Det er intentionen i denne afhandling, i forlængelse af Yins anbefalinger, at præsentere et forskningsdesign eller en analyseramme, som er præget af klarhed og med det forbehold, at den detaljeringsgrad, som Yin ser som ideel, ikke er opnåelig, men at tolkningsforslagets mekanik, som Jensen udtrykker det, bliver så eksplicit som muligt.

*"Men givet, at man som forsker erkender, at man er del af en videnskabelig institution og ønsker at deltage i det videnskabelige samfunds debat, mener jeg imidlertid kun, man har ét valg: Så godt man kan og så ærligt som muligt at lade andre få et indblik i, hvordan man har konstrueret det tolkningsforslag, som konklusionen på det kontekstafhængige studie er. Endskønt forskerens baggrundsfærdigheder ikke kan fuldt ud ekspliciteres, er det centralt for hele troværdigheden af et casestudium, at tolkningsforslagets mekanik i så vidt omfang som muligt bliver tilgængeligt for modtageren."*  
(Jensen, 1996: 139)

Casestudiets mekanik består i følge Jensen af to hovedkategorier:

*"Det teoretiske skelet strukturérer undersøgelsens design: Hvilke kategorier af organisationer og aktører udvælges. Designet er: "(...) the logical sequence that connects the empirical data to a studys initial research questions and - ultimately - to its conclusions." (Yin, 1984: 28). Den konkrete fremgangsmåde bestemmer omfanget og kvaliteten af de data som man aftvinger kategorierne,"*  
(Jensen, 1996: 139)

Kobles denne forståelse til afhandlingen, er det teoretiske skelet relateret til det centrale spørgsmål:

Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration i henholdsvis et government, et New Public Management og et governance perspektiv ?

Rollebegrebet, der står centralt i det teoretiske skelet, er anvendt på to niveauer. Det ene niveau er en afklaring af det vidensskabsteoretiske udgangspunkt for denne afhandling. I forlængelse af dette niveau er rollebegrebet operationaliseret på det andet niveau, som et analytisk redskab, der anvendes som et "tomt" begreb på tværs af de tre perspektiver, government, NPM og governance.

De kommunale administrative ledere har en rolle i relationen mellem politik og administration, men spiller de kommunale administrative ledere også en rolle i den forstand, gør de en forskel, det er et interessant perspektiv i denne afhandling.

I det teoretiske skelet er rollebegrebet bundet tæt til relationen mellem politik og administration. Det centrale i den empiriske undersøgelse er de interviewedes oplevelse og forståelse af denne relation.

Der næst er det teoretiske skelet bundet op omkring de tre perspektiver; government, New Public Management og governance.

Det første perspektiv er government, der i sin grundbetydning relaterer sig til den parlamentariske styringskæde, der har en tæt tilknytning til bureaukratiteorien. Den parlamentariske styringskæde er udtryk for en idealtipe, der er konstrueret som en teoretisk model, hvor målet er at indfange en styringsmodel for et repræsentativt demokratisk samfund. Government, eller den parlamentariske styringskæde, bygger på et bredere teorikompleks, magtfordelingslæren, demokratiteori, bureaukratiteori, mv..

Overordnet er den udtryk for en teori om samfundsstyring. En overordnet teori, der i udgangspunktet forholder sig til samfundsforhold på macroplan, men med mere eller mindre underforståede antagelser om adfærden på microplan. Government, eller den parlamentariske styringskæde, har en konkret udformning i relation til det kommunale område.

Klausen (1996) taler om NPM som en "samlebetegnelse". I kapitel 5 er der anvendt teoretisk konstruerede idealmodeller for forskellige niveauer, grader eller generationer af NPM. Dette ændrer måske ikke på NPM status som en ikke sammenhængende teori, men bevæger abstraktionsniveauet et plan op, så der herved skabes mulighed for refleksion på metaniveau. I NPM er der, som det også gør sig gældende med governmentkonstruktionen, antagelser, der vedrører

adfærden på mikroplan. NPM er som government, eller den parlamentariske styringskæde, sammenstykket af flere teoretiske bud. Som de mest betydningsfulde kan nævnes: public choice, organisationsteori, forvaltningsteori, mv.

Governance er at finde imellem en idealmode, praksis og teori. Bud på definitioner går fra den smalle styringsforståelse til en meget bred og nærmest altomfattende forståelse af governance som relationer mellem individer. Begrebet governance eller governanceforståelsen er eksplicit defineret og fortolket ind i en konkret dansk kommunal kontekst. Definitionen og forståelsen af dette begreb er tæt relateret til netværkstankegangen. Netværk er relevant i dansk kommunal kontekst med decentralisering, brugerbestyrelser, osv. Den gensidige afhængighed er et særligt karakteristika, der gør sig gældende i governanceforståelsen i denne afhandling. Governance er mere omfattende end government og implicerer også ikke-offentlige aktører. Grænserne for interaktionen er ikke faste, der er deltagelse af aktører fra flere sfærer. Der er gentagne samspilsrelationer med et forhandlingslignende præg. Disse spillignende relationer er funderet i en gensidig tillid og reguleret af spilleregler, som er forhandlet på plads mellem de deltagende aktører. Der er en høj grad af autonomi i netværket og det offentlig indgår som een blandt de øvrige aktører. (Rhodes, 1997 a og b)

Som det gjorde sig gældende med government og NPM ses governance også som en idealmode, med en konkret empirisk udformning. Hvor fokus sættes på den rolleforståelse, der er for den kommunale administrative ledelse i relationen mellem politik og administration. I udgangspunktet havde de tre styringssystemer eller perspektiver ikke samme status. Government har den overordnede status og NPM og governance har en form for subsystem status.

Et centralt begreb i relation til den konkrete undersøgelse er rollebegrebet. I det næste afsnit stilles der skarpt på dette begreb med henblik på en defineret og operationalisering.

### 3.5 Rollebegrebet

I denne afhandling er rollebegrebet anvendt som såvel en videnskabssteoretisk indplacering som et centralt og konkret metodisk redskab i den empiriske undersøgelse i Skanderborg. Når fokus er sat på rollebegrebet, er det fordi dette er af central betydning i relation til den administrative ledelses funktion i relationen mellem politik og administration.

Begrebet rolle er langt fra et entydigt begreb, og antallet af definitioner på dette begreb indenfor samfundsvidenskaben er stort, og hver enkelt definition sætter det primære fokus på forskellige elementer i begrebet (Roos and Starke, 1981: 290; Lotsberg, 1990:9; Berg 1995: 12-14; Ø. Larsen, 1996:72-73).

Netop omkring en så central figur som den administrative ledelses rolle er det centralt og væsentligt eksplicit at komme så tæt som muligt på en konklusion omkring: hvordan kan rollebegrebet operationaliseres? Giver det mening at tale om rolle, og hvordan spiller dette sammen med det mere individorienterede med personen bag rollen.

#### 3.5.1 Det smalle rollebegreb

Rollebegrebet bruges i mange sammenhænge og på mange niveauer. I et forsøg på at rydde lidt op i distinktionerne og niveauerne er her udgrænset to distinktioner, det smalle og det brede rollebegreb. Det smalle refererer til den position eller den funktion, vedkommende har i den pågældende organisatoriske sammenhæng. Til det smalle rollebegreb er altså tilknyttet kompetencer, rettigheder, ansvar og pligter.

Dette er tæt koblet til den rolleforståelse, der ligger til grund for Webers bureaukrat. Max Weber trækker en skarp skillelinie i sin bureaukatiteori mellem politik og administration og dermed mellem rolle og person. Det er i denne distinktion mellem rolle og person, at det upersonlige opstår, personen skal så at sige krænge sin person af, når han går op i rollen (Ø. Larsen, 1996: 72), det bliver således rollen, der kommer i centrum, personen bag rollen er ikke central eller for den sags skyld relevant i dette perspektiv.

#### 3.5.2 Det brede rollebegreb

Fra den smalle rolleforståelse hen imod en bredere forståelse af aktøren ser eksempelvis Jürgen Habermas forvalteren som på samme tid både rolle og person. Øjvind Larsen definerer forskellen;

*"Habermas' forståelse af forvalteren er den mest vidtgående af de nævnte teorier, fordi den indbefatter en dobbelthed i forvalteren indenfor forvaltningsinstitutionen, medens de to andre teorier på forskellig vis udgrænser personen fra forvaltningsinstitutionen. Det fremgår imidlertid af alle tre teorier, at forvalteren i første omgang må forstås som en rolle indenfor forvaltningen."*

(Ø. Larsen, 1996: 72)

Opfattelse af aktøren som primært enten person eller rolle ligger tæt op ad Jürgen Habermas', idet aktøren er både rolle og person. Fokus i denne afhandlings sammenhæng vil primært være på rollen, men også på personen, eller hvad der måske er mere præcist; de individuelle elementer, da det antages, at personens definition af rollen er en væsentlig faktor for selve udformningen af en given rolle.

Ved netop at sætte fokus på de generelle normative kulturmønstre og ved fokus på samspillet inkorporeres det dynamiske element i definitionen, der ad denne vej kommer til at rumme de individuelle og de generelle præferencer, både det der er i den smalle rolleforståelse i sammenkædning med den brede rolleforståelse. Charles J. Fox og Hugh T. Miller går i "Postmodern Public Administration" et niveau dybere end det bevidste intellektuelle:

*"Before intellectual engagement there exists a certain primordial contact with the world that joins the shaping of our perceptions, helping to organize the perceptual field and giving to the situation in which we find ourselves."*

(Fox & Miller, 1995: p. 82)

Fox og Miller fremfører eksemplet omkring en terning som et eksempel på dette fælles ubevidste før bevidsthedsniveau. Vi tager alle noget for givet omkring dette fænomen, idet terningen kan begribes, selvom vi kun kan se tre af dens sider (Fox og Miller, 1995: p. 82). I et fænomenologisk perspektiv arbejder Fox og Miller med the body-subject, som et af fire begrebsmæssige redskaber i forsøget på at udarbejde en diskursteori. Det Fox og Miller bidrager med i denne diskussion er endnu et niveau, et niveau, der går på tværs af det bevidste i relation til en bredere rolleforståelse.

*"The body-subject is simultaneously both physical and mental. Our bodies literally incorporate objectivity and subjectivity. And because all*

*consciousness occurs in bodies, with significant overlapping capacities with all other similar bodies, we will ultimately be able to foil incorrigible incommensurability."*

(Fox & Miller, 1995: p. 84)

I diskussionen omkring rolle og individ kommer Fox og Miller frem til en blanding af det kontekstafhængige (rolle) og the subjektive (individ), men med det bagved liggende niveau body-subject. Dette ubevidste kropslige niveau er generelt for alle mennesker og er dermed et niveau, der går på tværs af rolle og individdiskussionen. Dette forhold eller denne mekanisme henfører Fox og Miller til, at det giver mening at tale om og arbejde med kategorier som et analytisk redskab. Fører dette videre kan man således argumentere for, at det er uden betydning, hvem du er (individ) og hvad du er (rolle), medens det der analytisk set tæller er, hvor du er, altså i hvilken given sammenhæng og hvilken proces.

### **3.5.3 En passende rolle**

Selve rollebegrebet står stadig stærkt i relationen mellem politik og administration, da det i de øvrige aktørers bevidsthed kan være såvel en barriere som en dynamo effekt alt efter forventningsudgangspunktet. Det individuelle element er også stærkt og måske i særdeleshed i forhold til aktørens egen definition af både rolle og forventninger. Dette har selvfølgelig den risiko, at det kan lede til mange og forskellige definitioner af rollen, eller som Henry D. Kass udtrykker det:

*"Roles link individualized behavior with various social mechanisms of an institution, such as rules, principles, procedures, rituals, ceremonies etc.. In an elemental sense, roles are normative systems which guide individuals in conducting themselves in institutionally appropriate ways. While roles are externally enforced, as important, they also are internalized and become part of the individual's own value system and self-image."*

(Kass, 1996b: p. 62)

På denne måde sammenkæder Kass March & Olsen - begrebet "logic of appropriateness" med forståelsen af rollebegrebet således, at forpligtelsen i form af at udfylde de forventninger, der er i en institutionaliseret rolle, er kontrolleret af en logik omkring at gøre det, der er passende i en given institutionel sammenhæng, selv i tilfælde,



hvor egeninteressen trækker i en anden retning (Kass, 1996b: p. 62). Det, der bliver lagt i rollebeskrivelsen og i de eksterne forventninger, bliver i dette rolleperspektiv meget centralt.

### 3.5.4 Rolle i relation til forventninger og krav

Rollebegrebet ses i denne afhandling tæt relateret til forventninger og krav. Her underforstået det sæt af forventninger og krav om aktørens adfærd, der mere eller mindre eksplicit defineres af de aktører, aktøren er i jævnlig interaktion med.

Vægten lægges herved på at se og forstå rollen som en sum af normer og forventninger, mere end på at forstå den faktiske adfærd. Den faktiske adfærd ses som et produkt af rollen, der er dannet ud fra for

\* det første de forventninger og krav andre har, for

• det andet ud fra aktørens egen rolle- og selvforståelse (Roos og Starke, 1981: 293; Znaniecki, 1965: 201; Lotsberg, 1990: 10; Berg, 1995:12) og endelig, for

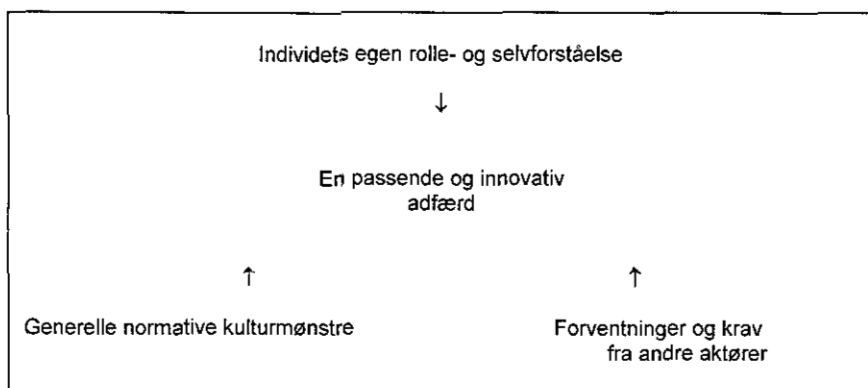
\* det tredje ses også den faktiske adfærd påvirket i det, der opstår imellem de forventninger og krav, andre har, og aktørens egen rolle- og selvforståelse.

Netop her kommer procesperspektivet - eller måske er det i Giddenske termer mere en strukturationsproces. Altså dualiteten i relationen mellem individ og struktur, hvor det ikke er så meget, om det er hønen eller ægget der kom først, men at det netop er i processen, at denne aktion er interessant. Strukturation er menneskelige sociale praksiser på tværs af tid og sted, som reproducerer de eksisterende systemer, i hvilken de finder sted, og disse sociale praksiser er så igen reproduceret via de eksisterende systemer. I følge Giddens er sociale systemer mønstre af aktiviteter, der befinder sig i en bestemt global og historisk kontekst, strukturerne består af regler og ressourcer, der opfører sig analogt med syntaksen i en sætning, der både igangsætter og begrænser aktion (Giddens, 1979: 39, Wamsley et al, 1990: 121).

### 3.5.5 Operationalisering af rollebegrebet

Det næste niveau af rollebegræbssliggørelsen er at operationalisere rollebegrebet med det formål at anvende dette som et metodisk redskab i den konkrete empiriske undersøgelse, udgangspunktet er her syntesen af den foregående mere videnskabsteoretisk orienterede diskussion. I definitionen af det brede rollebegreb, der er centralt i relation til afhandlingen og afhandlingens problemstilling, illustreres de væsentlige faktorer i form af en trekantlignende model:

#### DET BREDE ROLLEBEGREB:



De tre komponenter i hver af pyramidens vinkler er afsættene til at forstå og begribe selve rolleadfærden. Denne afhandling går et skridt videre end Kass, der fokuserer på en passende adfærd, men hvor der her inkorporeres begrebet innovativ, for således at indfange, at der i denne trekants- og pyramideproces ind i mellem bliver udviklet en adfærd, som ikke var intenderet af nogen af de tre vinkler, og heller ikke afstedkommet ud fra et ønske om at opføre sig passende, men som opstår i og med processen. Bevidst bruges begrebet proces modsat Morten Balle Hansen, der taler om samspil.

*“Et samspil mellem generelle normative kulturmønstre, nogle forventninger fra andre aktører, og nogle forventninger og evner hos det menneske, som vælger og vælges til at påtage sig rollen. Det konkrete udtryk for dette samspil finder vi i rolleadfærden.”*

(Baile Hansen, 1995a: 38).

Men i min opfattelse af rolleadfærden er der tale om andet og mere end samspil, nemlig mellemmenneskelige relationer, og netop procesbegrebet kan indfange denne væsentlige facet i forståelsen af rollebegrebet. Ved anvendelsen af begrebet proces sker der kobling til det makroorienterede niveau som hhv. government og governance perspektiverne er udtryk for, hvor der i anvendelsen af begrebet samspil er fokus på mikroniveauet og derved de direkte management eller ledelsesorienterede aspekter ved rolleadfærden.

*“If there is a key component of process, it must surely be relationship - not of roles, but basically human relations.”*

(Wamsley et al, 1996: 31)

Relationerne kommer i spil, det er disse, der er interessante i det procesperspektiv, der er grundlaget for den brede rolleforståelse. Dette pyramide- eller trekantsperspektiv, er essensen af rollebegrebet som et metodisk redskab. Rollebegrebet bliver en form for brobygger mellem teori og empiri. Det begreb, der anvendes til afdækning og indkredsning af den kommunale administrative ledelsesrolle i relationen mellem politik og administration i den konkrete case. Rollebegrebet skaber i denne forståelse linket tilbage til det teoretiske perspektiv og videre til analysen. Procesperspektivet står i udgangspunktet centralt. Det ikke er den smalle rolleforståelse, der er i spil, men derimod den brede rolleforståelse, der er den centrale.

### **3.5.6 Operationalisering i relation til empirien**

Det er den brede rollebegrebsforståelse, der er udgangspunktet for afhandlingens problemstilling, og operationalisering af dette begreb er essentielt i et studie af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Ved en afdækning af det brede rollebegreb blive det nødvendigt at undersøge flere forhold, når målet er at forstå, hvad der udgør en passende og innovativ adfærd .

Hos den enkelte administrative leder bliver det for det første centralt at afdække:

- 1) Den administrative leders egen rolle og selvforståelse,
- 2) Den administrative leders opfattelse af de generelle normative kulturmønstre.

Generelle normative kulturmønstre er bredt forstået som både dem, der er internt på rådhuset, de eksterne og de, der eksisterer generelt på overordnet samfundsniveau. Denne kategori er den mindst anvendte i såvel undersøgelse som analyse.

- 3) De forventninger og krav, den administrative leder mener og oplever, at der er.

For det andet: er det i relation til ovennævnte rolleforståelse relevant at inddrage aktører med direkte eller indirekte relation til den administrative leder med henblik på at afdække:

- 1) Aktørens forståelse af den administrative ledelses rolle.
- 2) De forventninger og krav aktøren har til den administrative ledelse.

I relation til andre aktørgruppers forventninger til den administrative ledelse har afhandlingen haft stor gavn af at være tilknyttet "demokrati fra neden projektet", der er beskrevet i næste afsnit, da der herved var mulighed for at få spørgsmål med i interviews af relaterede aktørgrupper. Den konkrete undersøgelse i relation til "Demokrati Fra Neden Projektet" er uddybet i næste afsnit.

### 3.6 Denne afhandling og "demokrati fra neden projektet"<sup>12</sup>

Afhandlingen og forskningsprojektet "demokrati fra neden" har mange fælles berøringsflader, derfor er det relevant kort at beskrive projektet og dets hidtige resultater. I forlængelse heraf præsenteres min konkrete deltagelse i "demokrati fra neden projektet".

"Demokrati fra neden projektet" tager sit udgangspunkt i den intensive lokaliseringstendens, forstået således, at et stigende antal politiske beslutninger decentraliseres til det lokale niveau<sup>13</sup>.

*"Lokaliseringstendensen rummer en stor udfordring for det danske demokrati, som traditionelt har været indrettet sådan, at den overvejende del af de politiske beslutninger blev truffet på det nationale plan, for derefter at blive implementeret lokalt."*

(Goul Andersen et al, 1997: 5)

Dette forhold ledte hen til følgende grundteser for projektet:

\* at der er sket en øget politisering af det lokale, og delvist sammenhængende hermed en øget politisk myndiggørelse af den enkelte borger ("empowerment"),

\*at politikens "top-tyngde" udgør et om ikke praktisk-politisk, så i alt fald normativt demokratisk problem.

Perspektivet nedefra og op får den konsekvens, at det primære fokus ikke sættes på, hvilke kanaler borgerne deltager i politisk, hvor meget de deltager, etc.. Problemstillingens kerne bliver derimod:

*"- i hvilket omfang virker samfundets institutioner politisk myndiggørende på individer og fællesskaber ?*

*- hvilke samspilsmønstre er der mellem politiske fællesskaber på forskellige områder og niveauer ?*

---

<sup>12</sup> "Forskningsprojektet "Demokrati og institutionel udvikling" er finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Forskere fra Københavns Universitet, Roskilde Universitetscenter, Aalborg Universitet, COS og Handelshøjskolen i København deltager i projektet, som ledes af en styringsgruppe med lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet som formand. Projektet samarbejder med bl.a. LOS i Bergen, Score i Stockholm og Whitehallprojektet i UK. Demokratiprojektet afsluttes år 2000." Dette er den overordnede officielle beskrivelse af det samlede og overordnede projekt. Demokrati Fra Neden er et af 5 delprojekter.

<sup>13</sup> Se iøvrigt kapitel 2 for en skitsering af denne udvikling.

- hvordan kan myndiggørelse af individer og fællesskaber bidrage til, og forenes med, en effektiv demokratisk styring, der er kontrolleret af og ansvarlig overfor medlemmerne af de pågældende politiske fællesskaber? "

(Goul Andersen, 1997: 8-9)

Et pilotprojekt på Indre Nørrebro i København omkring "Aktører, processer og relationer i det lokale" blev gennemført som et indledende projekt i relation til "Demokrati Fra Neden Projektet". Det væsentligste resultat af dette projekt er udviklingen af begrebet hverdagsmager<sup>14</sup>:

*"Hverdagsmageren vil gerne gøre politik til en integreret del af sit private og sociale liv, men betragter det ikke som hele livet. Hun har ikke særlig lyst til at blive fuldtidsaktivist eller politiker, men ønsker bare at 'gøre noget' som 'almindelig' lægborger. Hun adskiller sig på dette område fundamentalt fra de andre politiske identiteter, vi har fundet på Nørrebro....Hverdagsmageren vil være med til at konkretisere betingelserne for og implementeringen af ekspertpolitikken igennem sit daglige virke i og med institutionerne."*

(Bang og Sørensen, 1997: 76)

Begrebet hverdagsmageren viste sig at give genklang langt uden for universitetets tykke mure, og der synes at være en høj grad af empirisk resonans i dette begreb på mange politiske niveauer.

Efter pilotprojektet blev næste skridt for "demokrati fra neden projektet" et bredere mere dybdegående undersøgelsesprojekt i Skanderborg kommune. Skanderborg blev valgt som casekommune, fordi denne kunne karakteriseres som moderne<sup>15</sup>. Selvom der er tale om, at Skanderborg er en unik case, kan der med sandsynlighed argumenteres for, at tendenser, mekanismer og begreber, der er kendetegnende for Skanderborg kommune, også kan have en genklang rundt om i nogle af de øvrige 274 kommuner. Skanderborg kommune som casestudie og de konklusioner, der afledes af denne, er tolkningsforslag, der står til diskussion og debat i såvel forskerverdenen som i det empiriske felt. Gennemslagskraften i forskerverdenen vil komme til udtryk i relation til den tolkningsstrategiske overføring, om resultatet har gennemslagskraft i

<sup>14</sup> Hverdagsmagerne vil blive yderligere præsenteret og diskuteret i kapitel 7.

<sup>15</sup> Baggrunden for valg og præsentation af Skanderborg kommune er uddybet i kapitel 2.

forskerverdenen. I det empiriske felt vil den vise sig i form af, hvorvidt der vil være empirisk resonans, hvorvidt resultaterne vil give genklang i det empiriske felt.

Den primære empiri til denne afhandling er indsamlet i samarbejde med "Demokrati Fra Neden Projektet". Selve den teoretiske og analytiske konstruktion af denne afhandling ligger udenfor "Demokrati Fra Neden Projektet". Der har selvfølgelig været tale om en inspiration fra diskussioner i relation til "Demokrati Fra Neden Projektet".

### 3.7 Den empiriske undersøgelse i Skanderborg

Set i relation til casestudy som metode gør det sig gældende, at jo flere kilder, der er til det, man analyserer, jo bedre. Det vil fremgå af det følgende afsnit, at det har været en stor fordel at kunne deltage i "demokrati fra neden projektet", da der ad denne vej blev skabt adgang til meget interessant og relevant kildemateriale.

Skanderborg kommune blev udvalgt som undersøgelseskommune, da denne kommune kunne karakteriseres som moderne, da Skanderborg kommune på flere områder har status af at være en form for foregangs kommune. Blandt andet har Kommunernes Landsforening spillet en væsentlig rolle i relation til denne spredningseffekt. Udvælgelseskriterierne for Skanderborg kommune er beskrevet i kapitel 2 og her er Skanderborg kommune også præsenteret.

Skanderborg kommune er blevet endevendt af seks forskningsgrupper<sup>16</sup> henholdsvis vedrørende det

- \* politiske niveau,
- \* det administrative ledelses niveau,
- \* kultur- og fritidsområdet,
- \* skoleområdet,
- \* lokal/borgerområdet
- \* og endelige den lokale sociale økonomi<sup>17</sup>.

Derudover er der foretaget en landsdækkende survey med lidt over 2000 interviewede, heraf 200 i Skanderborg, for ad denne vej blandt andet at kunne afgøre, hvor repræsentativ Skanderborg kommune er i

---

<sup>16</sup> Da jeg skrev denne afhandling var der endnu ikke foretaget undersøgelser på skoleområdet, lokal og borgerområdet, disse er derfor ikke anvendt i denne afhandling.

<sup>17</sup> Se Melgaard, Minna (1999): "Erhvervspolitik som helhedspolitik. Lokal social økonomi", *demokratiprojektet*, arbejdspapir 15/1999, København.

relation til landets øvrige 274 kommuner. Svarprocenten på denne spørgeskemaundersøgelse var på ca. 65 %.<sup>18</sup>

Foreningsområdet i Skanderborg kommune er blevet undersøgt via spørgeskemaer i alt 140, ligeledes har der været en svarprocent tæt på de 65 %.<sup>19</sup>

Jeg har deltaget i undersøgelsen i gruppen vedr. det politiske niveau og gruppen vedr. det administrative ledelsesniveau. På begge områder er der foretaget en spørgeskemaundersøgelse<sup>20</sup> sendt til alle aktuelle aktører. Alle spørgeskemaerne er blevet tilpasset den enkelte respondent i relation til den smalle rolleforståelse, altså med hensyn til hvilket ansvar og kompetenceområde den enkelte respondent har.

Der var ikke tale om en anonym spørgeskemaundersøgelse, da alle blev bedt om at oplyse navn på spørgeskemaet. Intentionen med spørgeskemaerne var en form for pejling og indkredsning, inden vi foretog selve interviewene. Selve spørgeskemabesvareelserne er kun anvendt i et begrænset omfang i selve analysen, hvilket har været en positiv sidegevinst ved spørgeskemabesvareelserne, da dette ikke var intenderet i udgangspunktet for udarbejdelsen af spørgeskemaerne.

Herefter er der for politikergruppens vedkommende udvalgt 8 særligt interessante politikere til mere dybdegående kvalitative interview af ca. halvanden times varighed. På det administrative ledelsesniveau er alle topledere og referenceledere interviewet og ligeledes i interview af ca. halvanden times varighed. Alle ovennævnte interviews er gennemført på basis af spørgeskemaerne, ved hjælp af interviewguides<sup>21</sup> og af to personer.

Hver enkelt interviewguide blev udarbejdet på baggrund af dels respondentens svar i spørgeskemaet og dels med udgangspunkt i den enkeltes position, ansvar og kompetence område i Skanderborg kommune. Herefter blev interviewene skrevet ordret ud. I den sammenhæng havde vi stor gavn af det dokumentariske baggrundsmaterialet fra Skanderborg kommune<sup>22</sup>.

Der var således tale om semistrukturerede og kvalitative interviews, hvor det, som Andersen et al (1992: 46) fremhæver, er væsentligt, at interviewning koncentrerer på få interviewere, der deltager gennem hele forløbet.

<sup>18</sup> Der har endnu ikke været foretaget kørsler på denne undersøgelse.

<sup>19</sup> Der har heller ikke været foretaget kørsler på denne undersøgelse.

<sup>20</sup> Et eksempel er vedlagt som bilag 1.

<sup>21</sup> Et eksempel er vedlagt som som bilag 2.

<sup>22</sup> Oversigtsliste er vedlagt som bilag 3.



*"Når det drejer sig om semistrukturerede og kvalitative interviews, er det overordentligt vigtigt at interviewningen koncentrerer sig på få interviewere, der har deltaget i hele undersøgelsesforløbet, og derfor kender undersøgelsens problemstilling og formål ud og ind. Det er endvidere væsentligt, at interviewerne udveksler interviewerfaringer løbende under dataindsamlingen, diskuterer tvivlsspørgsmål og fælles løsninger på disse, samt læser hinandens redigerede interview igennem umiddelbart efter færdiggørelsen af dem. En sådan arbejdstilrettelæggelse medfører en reduktion af interviewereffekten og tager i virkeligheden hul på en fælles indledende analyse, fordi man allerede har en lang række indgange til mulige måder at lægge puslespillet på."*

(Andersen et al, 1992: 47)

Vi var i gruppen omkring det politiske niveau tre personer og i gruppen omkring det administrative ledelses niveau to personer. I politikergruppen foretog vi interviewene på skift to og to, der har også deltaget personer fra de andre forskergrupper i interviewene, og hvor det kunne lade sig gøre, blev den samme interviewperson interviewet af flere grupper. I gruppen omkring det administrative ledelses niveau deltog vi begge i så godt som alle interviews.

For begge gruppers vedkommende var der således tale om en tæt og interaktiv proces. Viden opnået fra det foregående interview blev diskuteret og anvendt intensivt i relation til næste interview. Alle interviewguides blev udviklet undervejs, så de blev tilpasset hhv. den enkelte aktør, men også den viden, vi som interviewere havde opnået. I de øvrige grupper har jeg ligeledes fået indført spørgsmål vedr. den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration, så den efterfølgende analyse er foretaget på baggrund af 30 spørgeskemaer og ca. 75 dybdegående interviews; i alt ca. 1500 A4 sider.

Vi anvendte under alle interviews båndoptager, dette må siges at være en hensigtsmæssig disposition i og med antallet af interviews og også i relation til interviewenes længde. Megen information ville være gået tabt, hvis vi ikke havde anvendt denne teknik. I flere af interviewene måtte vi slukke båndoptageren, da den interviewede havde oplysninger, der var ømtålelige. I de fleste interviews havde vi et informationsoverload. Det var især i de første interviews svært at afgøre, hvad der syntes at være relevant information. Ved den efterfølgende gennemlæsning var der også tale om overraskelser -

"sagde han virkelig det?". Ved anden gennemlæsning af interviewene var der information, der i første omgang ikke virkede centralt, som nu viste sig at være særdeles interessant.

*"Så gradvist lærer man som feltforsker mere og mere om den logik, der gælder i den bestemte virksomhed, og som eksemplet ovenfor viste, så er det ofte først, når denne logik begynder at gå op for feltforskeren, at man forstår, hvad der ligger i de enkelte udtalelser, som man har fået tidligere, og som var med til at skabe forståelsen for denne logik."*

(Hull Kristensen, 1992: 141)

Gradvist i undersøgelsesfasen kom vi tættere og tættere ind omkring Skanderborg casens logik eller logikker. Feltets logik blev gradvist opbygget. Svein S. Andersen (1997) hævder, at casen er udtømt, når man støder på gentagelser, eller når man begynder at kede sig. For denne afhandlings vedkommende kan det konkluderes, at begge kriterier blev opfyldt.

### **3.8 Analysens konstruktion**

I undersøgelsen i Skanderborg kommune fik vi fornemmelsen af at leve os ind i feltet, at det blev muligt at finde dets logik eller mere betegnende logikker. Ved den efterfølgende teoretiske perspektivering af Skanderborg casen, altså i grænsefeltet mellem empiri og teori, synes dynamikken og forståelsen at opstå.

I dette afsnit vil analysens konstruktion blive beskrevet og præsenteret.

I den konkrete fremgangsmåde i den empiriske undersøgelse i Skanderborg var fokus sat på følgende hovedtemaer:

- 1) rolle (i relation til den metodiske forståelse),
- 2) politik/politikere
- 3) forvalterrolle/opfattelser
- 4) ledere
- 5) strukturproblemer.

Temaerne udgjorde grundstenene i de udførte semistrukturede interviews i Skanderborg kommune.

Analysen er i de tre efterfølgende kapitler bygget op omkring tre teoretiske perspektiver; government, NPM og governance. Perspektiverne er diskuteret med fokus på følgende spørgsmål:

Kan der identificeres en idealmodel; hvad siger denne om den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?

Herved dannes et mønster som grundlag for den senere mønsterudfyldelse. Vekslen mellem udforskning af data og teoretisk fordybelse har været kendetegnende for processen i analysen. De generelle teorier som eksempelvis teorien om den parlamentariske styringskæde har dannet en ramme for igangsættelse af analyseprocessen. Den proces er endvidere kendetegnet ved "kæder af oversættelser".

Essensen i de teoretiske perspektiver er i analysen sat i relation til Skanderborg casen. De teoretiske perspektiver er ikke sat i et struktureret modspil, da omdrejningspunktet i de enkelte analysekapitler var den genklang, disse havde i Skanderborg casen. Den næste del i analysen tog derfor sit udgangspunkt i følgende problematik:

Hvordan forholder det sig i Skanderborg kommune: er der en empirisk resonans i disse modeller ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere mellem politik og administration i dette perspektiv ?

Rent faktisk gav alle perspektiver, hvilket måske ikke er så overraskende, mening. Mening i den forstand, at det var muligt at afdække alle tre perspektiver i Skanderborg kommune. Der, hvor det er interessant er, hvorvidt de i deres definering og udformning omkring den administrative ledelses rolle støder og sammen og måske gensidigt ikke udelukker hinanden, men derimod supplerer hinanden og resulterer i en eller anden form for mutant ?

Eller måske lige så interessant: danner analyserne en del af grundlaget for udformningen af en normativ teoretisk funderet idealmodel for den kommunale administrative ledelse ?

I analyserne bliver de teoretiske perspektiver anvendt som redskaber til at forstå og begribe den empiriske kontekst. Der bliver således som refereret fra Sørensen tale om dynamiske teorier, hvor teorien bliver en del af det metodologiske redskab. Og hvor det overordnede mål med afhandlingen bliver konstruktionen af en idealmodel som en form for syntesekonklusion.

Allerede tidligt i processen, da vi foretog interviewene, blev det tydeligt, at der var mange gode "historier" og dette blev yderligere bekræftet undervejs i interviewlæsingen og analysen. Desuden var der også meget "støj" forstået således, at når man går tæt på en organisation og især en organisation, der er præget af udvikling og omstrukturering, hvad der jo i høj grad har været gældende for Skanderborg kommune, vil der altid være et vist niveau af utilfredshed med forandringen og personligt fnidder-fnadder.

Dette er selvfølgelig kun medtaget i et meget begrænset omfang og kun i det omfang, det har relation til analyse omdrejningspunkterne.

Analyseomdrejningspunkterne er:

Den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i forhold til tre styringssystemer eller perspektiver:

**GOVERNMENT  
NEW PUBLIC MANAGEMENT  
GOVERNANCE**

Konstruktionen af de tre følgende analysekapitler kan kort skitseres således:

Kapitlerne består af to hoveddele. Den første del er primært teoretisk funderet, medens den anden del er empirisk orienteret med refleksioner i relation til Skanderborg casen.

\* i den første del sættes teoretisk fokus på det enkelte styringssystem med perspektiv på: den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

\* i den anden del fokuseres konkret. Hvordan forholdt det sig i Skanderborg kommune: var der empirisk resonans i perspektiverne? I denne del er rollebegrebet anvendt som det metodiske redskab til at afdække rollen i relationen mellem politik og administration. I afdækningen af den administrative ledelsesrolle er der i anvendelsen af det brede rollebegreb særligt sat fokus på forventningerne og kravene fra de andre aktører og på individets egen rolle- og selvforståelse. Den analytiske øvelse har herefter bestået i at afdække den deraffølgende passende og i få tilfælde innovative adfærd.

Perspektiverne er analyseret hver for sig, de er bevidst ikke systematisk sat i spil overfor hinanden, da pointen netop har været at udskille perspektivernes bud på den rolle, den kommunale administrative ledelse spiller i relationen mellem politik og administration. I tilfælde, hvor der har været tale om særlige forhold, er disse selvfølgelig præsenteret og diskuteret. Rollebegrebet er ikke anvendt som en analysekategori i analysekapitlerne, men som et metodisk redskab til at afdække den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

### **3.9 Konklusion**

Der er i dette kapitel redegjort for de teoretiske og metodiske refleksioner bag afklaringen af afhandlingens centrale spørgsmål. Dette er gjort ud fra en erkendelse af, at en total objektiv undersøgelsesmodel ikke er mulig at definere helt ned i den konkrete detalje, da det er i forskerens individuelle konstruktion i grænselandet mellem det empiriske felt og den teoretiske konstruktion at konklusionerne skabes og konstrueres. Når dette er sagt, er der i dette kapitel redegjort for det metodiske udgangspunkt og det samlede undersøgelsesdesign.

I dette kapitel er der redegjort for de efterfølgende analysekapitlers konstruktion: hvilke kernespørgsmål der har været udgangspunktet, hvordan er sammenhængen mellem teori og empiri tænkt og hvad kendetegner konstruktionen af analysen. Herved skulle sløret være løftet for grundideen i de tre efterfølgende analysekapitler.

## Kapitel 4. Government

Dette kapitel er det første af afhandlingens tre centrale analysekapitler.

I dette kapitels analyse er fokus sat på følgende spørgsmål:

Kan der identificeres en government idealmodel: hvad siger denne om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?

Hvordan forholder det sig i Skanderborg kommune: er der empirisk resonans i government modellen ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere mellem politik og administration i dette perspektiv ?

Dette gøres ved, at den første del af dette kapitel er primært teoretisk orienteret mod en beskrivelse af den parlamentariske styringskæde som et udtryk for grundmodellen government. Den parlamentariske styringskæde præsenteres bredt med en kritisk vinkling og fokus rettes særligt på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Essensen af denne diskussion føres over mod anden del af dette kapitel, hvor modellen sættes i relation til Skanderborg casen. Igen med særlig henblik på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

### 4.1 Indledning

Det repræsentative demokrati, den parlamentariske styringskæde, bureaukratimodellen, den fri konkurrence etc. er alle idealer eller tjener som grundmodeller i vores forståelse af vores samfund. Men når det så ind i mellem rykker sig i et givent samfund, og det tilmed rykker sig så meget, at de ideelle grundmodeller ikke afklarer og fremmer forståelse, men derimod skaber forvirring og nærmest virker som historier, der skaber barrierer for en ellers konstruktiv udvikling, så er det måske på tide at stoppe op. At stoppe op og træde et skridt tilbage, et skridt tilbage for at se på modellen med nye øjne og ikke bare antage den for at være noget "naturligt", noget der altid har været der, og hvor der kun er denne ene model som løsning. Med dette som baggrundsmotivation vil der i dette kapitel med udgangspunkt i den parlamentariske styringskæde blive foretaget en diskussion af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Når dette kapitel har fået overskriften government,

istedet for en ligeså betegnende overskrift omkring den parlamentariske styringskæde, skal dette ses i sammenhæng med de to andre perspektiver i denne afhandling, New Public Management og Governance, altså den engelske terminologi.

Den parlamentariske styringskæde er tilsyneladende under kraftig beskydning i disse årtier. Tiltag med decentralisering, rammestyning, delegering, brugerbestyrelser, udlicitering samt mange andre er tiltag, der rykker ved det traditionelle repræsentative demokratibillede, som er grundstammen i vores måde at tænke demokrati på. I dette kapitel er den parlamentariske styringskæde idealtypisk diskuteret i lyset af den udvikling, der har fundet sted på det primærkommunale niveau op gennem 80'erne og 90'erne. Herunder er der også elementer af kritik omkring modellens egenforståelse.

#### **4.2 Den parlamentariske styringskæde**

Lennart Lundquist stiller i hans "Ämbetsman eller Direktör ? Förvaltningschefens roll i demokratin" (1993) spørgsmålet "Vad säger demokratiteorin om ledarskap ?" og han konkluderer, at demokratiteorien som regel ikke siger noget om administrativ ledelse eller administrationen, hvilket må anses som en væsentlig problematik.

Den repræsentative konstitutionelle stats grundlove hviler på ideen om folkesuveræniteten, som sættes igennem via et repræsentativt styresystem. Den offentlige forvaltning foretager sine handlinger på vegne af politisk valgte myndigheder, og forvaltningen styres gennem nedskrevne love og regler. Disse love og regler er bindende for både dem, der styrer, og dem, der styres. I denne sammenhæng er det administrative niveau forudsat at være et teknisk og neutralt element, der ingen selvstændig indvirkning har på indholdet af den offentlige politik. Den offentlige forvaltning forbereder og implementerer det, der bliver politisk vedtaget, men der forudsættes at være en klar skillelinie mellem politik og administration. Politikken og dermed magten sammenkædes med det at have myndighed til at træffe formelle beslutninger. (Olsen, 1978: 22)

Det er folket, der er grundlaget for den politiske autoritet. Men folkets rolle er i den liberale model omkring det repræsentative demokrati afgrænset til via stemmeafgivning at afgøre, hvem der skal træffe beslutninger og til opinionspåvirkning. (Olsen, 1978: 23).

Virkeligheden på det primærkommunale niveau er et stykke fra grundmodellen med brugerbestyrelser. Udpræget grad af delegation

fra det politiske niveau til det administrative niveau, udlicitering, kontraktstyring og så videre udgør andre kanaler end dem, der oprindeligt er tænkt ind i grundmodellen.

Retten til at styre må være midlertidig, specificeret og afhængig af den offentlige mening. Forudsætningerne er mange, skiftende og ikke-samklingende konfliktlinier, således at de forskellige poler holdes i balance. Den liberal-demokratiske teori har problemer, da en af forudsætningerne er, at stabile og uforsonlige grupperinger står over for hinanden, og at den ene part ikke har udsigt til flertal. (Olsen 1978: 25)

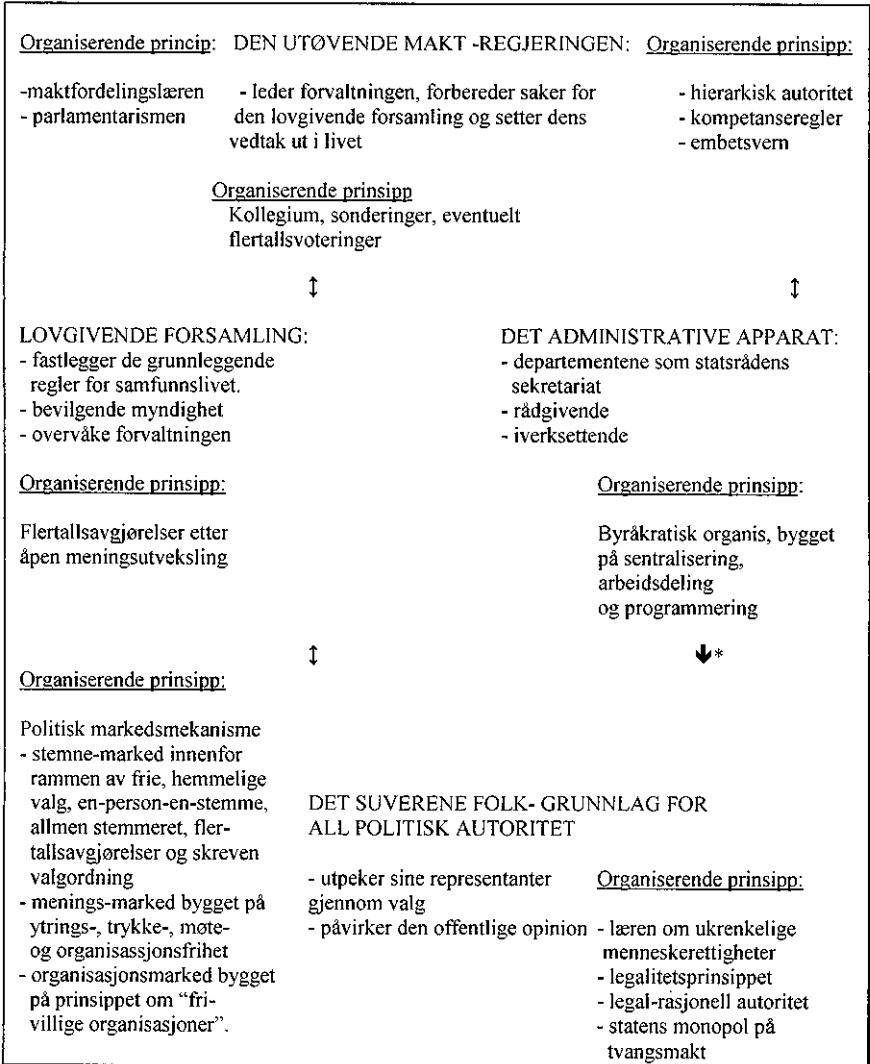
Bag den liberale demokratimodel ligger en grundlæggende forestilling om et pluralistisk samfund. I særdeleshed den liberal-demokratiske tradition afviser muligheden for en objektiv sandhed og en objektiv videnskab om moralspørgsmål og det gode liv. Derimod består samfundet af enkeltindivider, der hver især har organiseret værdier omkring sig, som er vigtige for den enkelte. Derfor må offentlig myndigheder ikke styre ud fra enkeltgruppers interesser, men de offentlige myndigheder skal tage hensyn til helheden og til minoriteterne. En af de basale ideer er, at minoriteter skal have muligheden for at blive en majoritet, dette forudsætter netop, at hvad der anses for at være rigtigt, vigtigt og sandt, konstant må være i bevægelse. (Olsen, 1978: 23)

Professionsforskningen blandt andre viser, at en høj grad af værdidannelse og normer for det "rigtige" liv sker omkring grupper. Organiserede gruppeinteresser er en væsentlig faktor i forståelsen af, hvordan vores demokrati fungerer. Det danske liberale demokrati tog ikke højde for flygtninge- og indvandregrupper som minoriteter, det danske liberale demokrati er tænkt pluralistisk i en homogen sammenhæng. Den parlamentariske styringskæde er et udtryk for ideen og ønsket om et selvregulerende pluralistisk samfund. Folket eller flertallet blandt folket har magten. To grundlæggende organisations- eller koordineringsformer gør først og fremmest den offentlige politik repræsentativ: den politiske frikonkurrence og bureaukratiet. (Olsen, 1978: 27)

Johan P. Olsen opstiller følgende model for den parlamentariske styringskæde. Denne model vil danne udgangspunktet for den videre diskussion af grundmodellen.



**Model 1: Den parlamentariske styringskæde:**



(Olsen, 1978: 24)

Add. model 1 på foregående side:

\* Der er foretaget denne revision af modellen fra en pil der peger begge veje til denne pil der peger den ene vej, da der må være tale om en fejl, idet Johan P. Olsen formulerer det således:

*"I figur 1.1 er det illustreret ved, at der ikke er tegnet noen pil fra "folket" til "det administrative apparat." (Olsen, 1978: 27)*

Denne model af den parlamentariske styringskæde er udarbejdet af Morten Egebjerg, Jostein Gaasemyr, Per Lægneid, Paul Roness, Harald Sætern og Johan P. Olsen i relation til det teoretiske forarbejde omkring magtudredningen i Norge i slutningen af 70'erne.

Denne afhandling skrives i 1999 og niveauet er det kommunale niveau. Denne fremstilling af baselinemodellen er dog stadig et godt afsæt til den videre diskussion og forhåbentlig videre udvikling af modellen i sammenhæng med den udvikling, der har fundet sted og stadig finder sted på det kommunale niveau, som skitseret i kapitel 2.

Den lovgivende forsamling: folketinget og på det kommunale niveau: kommunalbestyrelsen eller byrådet forudsættes at fastsætte de grundlæggende regler for samfundslivet og sørge for, at det resurse-mæssige underlag er til stede for implementeringen af beslutningerne. Beslutninger vedtages på baggrund af en fri meningsudveksling og efter majoritetsprincippet. Det overvåges, at administrationen implementerer beslutningerne ud fra forudsætningen om, at alle værdikonflikter er løst inden sagerne gives videre til administrationen. Relationen mellem den folkevalgte forsamling og regering, hvad der på kommunalt niveau svarer i en vis grad til relationen mellem kommunalbestyrelse og udvalgsformænd, findes blandt andet i læren om magtfordelingen jf. Montesquieu (1906). Administrationen udgør ingen selvstændig kategori i magtfordelingslæren eller i traditionel demokrati teori. (Olsen, 1978: 25)

I relation til det indledende spørgsmål for dette kapitel - *kan der identificeres en idealmode*l? - kan det konstateres, at det kan der. Denne idealmodel; den parlamentariske styringskæde er blevet præsenteret i de foregående afsnit. Det efterfølgende spørgsmål; *hvad siger denne idealmode*l om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration, er rammen for strukturen i de følgende afsnit.

### 4.3 Den kommunale administrative ledelses rolle

Administrationen på det kommunale niveau blev i hovedtræk opbygget efter et bureaukratisk princip, hvilket også er udgangspunktet for administratorens rolle i den parlamentariske styringskæde:

*“Den ideelle byråkrat skal være saklig, upartisk, objektiv og pliktopyllende. Dersom han mottar en ordre, han er uenig i, er han forpliktet til å gjøre sit syn kjent overfor den overordnede. Dersom denne imidlertid fastholder sitt standpunkt, forutsettes det at funksjonæren utfører ordren etter beste evne. Den byråkratiske etikk tilsier, at lydighetsplikten rangeres høyest. Byråkratens standpunkt skal bygge på en faglig vurdering og være helt uavhengig av personlige sympatier og antipatier.”*

(Olsen, 1978: 26)

Dette synspunkt er centralt i både bureaukratiteori og klassisk administrationsteori, hvilket forudsætter en klar skillelinie mellem administration og politik. Politikerne udstikker de overordnede afklarede og værdifrie mål, derefter implementerer bureaukraterne loyalt og neutralt disse, udelukkende ud fra faglige vurderinger og ved anvendelse af de rigtige midler eller instrumenter. Johan P. Olsen fremhæver, at lydighedsplikten eller loyalitetsforpligtigelsen rangerer højest. Derudover er der i det skitserede syn på administrationen rigtigt og forkert, sandt og falsk, sort og hvidt, administrationens ansvar begrænser sig dermed til, om der træffes de fagligt set rigtige afgørelser. I Olsens m.fl. model af den parlamentariske styringskæde er de vigtigste omdrejningspunkter for koblingen mellem administrationen og folket:

- 1: læren om ukrænkelige menneskerettigheder,
- 2: legalitetsprincippet,
- 3: legalrationel autoritet,
- 4: statens monopol på tvangsmagt.

I det politisk administrative system kan der være mange årsager til, at folk accepterer de afgørelser, der bliver foretaget af offentlige myndigheder:

- enig i afgørelsens indhold,
- tradition eller vane,

- enig i processen omkring afgørelsen,
  - tvang eller frygt.
- (Olsen, 1978: 27)

I den parlamentariske styringskæde ligger en grundantagelse om, at der er lighedstegn mellem det, at en beslutning bliver vedtaget, og at den rent faktisk bliver iværksat som intenderet.

*“Noen offentlige vedtak bliver rene papirbestemmelser. Andra får dybtgående samfunnsvirkninger. Noen får de forventede og ønskede virkninger. Andra får konsekvenser som hverken var forventet eller ønsket. Dels løser man ikke de problem man ønsket å løse. Dels får vedtakene side-effekter, som er problematiske.”*

(Olsen, 1978: 39)

Phillip Selznick viste i sit studie af TVA i 40'erne, at når beslutninger vedtages i samspil med berørte parter vil deres indhold blive modificeret. Tilsvarende vil offentlige enheder, professioner, etc. have sine specielle interesser, rutiner, etc., de vil søge at varetage. (Olsen, 1978: 39). En anden klassiker indenfor implementeringsteorien, Wildawsky, viste i sit studie i 70erne, at der ikke er en instrumentel sammenhæng mellem input - beslutning - output og outcome (Friedmann, 1987). Dette forhold er også dokumenteret i en dansk sammenhæng af bla. Bent Flyvbjerg (1991) i hans studie af en beslutningsproces på det tekniske område i Aalborg kommune.

Den parlamentariske styringskæde forudsætter endvidere, at borgernes reaktioner på offentlige beslutninger sker gennem stemmeafgivelsen. Den parlamentariske styringskæde skal sikre flertallets interesser ved, at afgørelserne bliver direkte knyttet til den offentlige opinion, og mindretallet har muligheden for at komme i flertal. Det vigtigste accepteringsgrundlag forudsættes at være bureaukratisk legal autoritet. Alle medlemmer i samfundet skal se det som fornuftigt at indordne sig under et generelt, upersonligt bureaukrati og de bureaukrater, der er sat til at administrere dette. Dette system blev konstrueret ved overgangen fra tidligere feudale former til retsstaten: fra tvang og tradition til højere grad af vægtning af accept på grundlag af enighed i afgørelser eller procedurer. (Olsen, 1978: 27)

Bureaukratiet er stadigvæk rygraden i den måde hvorpå opgaverne bliver organiseret på det kommunale niveau. Men meget mere end

rygrad eller skyggefunktion har den bureaukratiske organisations måde tilsyneladende ikke. Brugeren, borgeren eller klienten er kommet i fokus, og tiltag "lånt" fra den private sektor har medført en væsentlig afbureaukratisering af den offentlige sektor generelt. Den moderne danske samfundsborger ser ikke sig selv i et underordensforhold til den offentlige sektor. Både den udvidelse, der over de sidste 30 år er sket af den offentlige sektor, og den ændrede opgaveorganisering har betydet et ændret forhold mellem den offentlige sektor og det enkelte individ. Dette nye forhold afspejles ikke i grundmodellen. Relationen er blevet udvidet, som eksempel kan nævnes ønsket om en mere responsiv og mere serviceorienteret forvalterrolle. Pilen, som i Olsens model af den parlamentariske styringskæde vender den ene vej, vender nu begge veje. Et meget konkret eksempel på, at pilen nu vender begge veje, er den stigende brug af borger- og brugerundersøgelser på det kommunale niveau, hvilket er et godt eksempel på ønsket om øget responsivitet i den kommunale sektor.

I den parlamentariske styringskæde er forholdet mellem administrationen og folket kendetegnet ved enten over- eller underordningsforhold eller separation. Interessekampen i samfundet forudsættes at foregå omkring udvælgelsen af de politiske repræsentanter. På denne baggrund er der ikke tegnet en linie mellem folket og det administrative niveau.

*"Den parlamentariske styringskæde reflekterer ideen om - og ønsket om - et selvregulerende, pluralistisk samfund. Makten plasseres i folket eller folkeflertallet. Den offentlige politikken gjøres først og fremmest representativ ved hjælp av to grunnleggende organisasjons- eller samordningsformer: politisk fri-konkurrance og byråkrati."*

(Olsen, 1978: 27)

I klassisk liberal tænkning er fri konkurrence og selvregulering centralt. Den politiske, økonomiske og sociale orden skal organiseres således, at alle aktører bidrager til det fælles bedste ved at følge og søge optimering af egen interesse. Behovet for regulerende instanser og styring og kontrol bør være minimalt. Det primære formål for de politiske institutioner vil være at sikre den fri konkurrence de mest optimale betingelser og således sikre enkeltindividernes selvudfoldelse og udvikling.

Idealet omkring de udelukkende positive sidegevinster, der er ved at have den hellige frie konkurrence som grundprincip, er også blegnet kraftigt. Så kraftigt, at der afstås fra at diskutere "den frie konkurrence" i denne sammenhæng. Bureaukratiet står i kontrast til det frie marked, belønningsstrukturen forudsættes at anspore den enkelte aktør og dermed den enkelte bureaukrat til at se det som egeninteresse at handle som de folkevalgte politikere og dermed folket ønsker.

Det fremgår af det foregående, at den parlamentariske styringskæde og den basale bureaukratiforståelse er et stykke fra den virkelighed, der er signaleret via de ændringer, der er foretaget internt og eksternt i relation til den kommunale organisation, og dermed implicit vedrørende den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Der er tale om *ideal* modeller, men der er ingen tvivl om, at der stadig er tale om to stærke bagvedliggende grundmodeller: bureaukratimodellen og den parlamentariske styringskæde. Sharp taler om "*netværk i skyggen af hierarki*" (Sharp, 1994).

I de følgende to afsnit er de eksplicite forventninger i grundmodellen, den parlamentariske styringskæde sammenkædet med de henholdsvis eksplicite og implicite forventninger, der stilles i det kommunale demokrati. Henimod en afklaring omkring idealmodellens eksplicite og mere eller mindre implicite karakteristika af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

### **4.3.1 De eksplicite forventninger**

I grundmodellen, den parlamentariske styringskæde, er magt og indflydelse ensidigt knyttet til det at have myndigheden til at træffe formelle beslutninger. Faserne før og efter er ikke i fokus. Den bureaukratiske embedsmand skal "blot" sørge for at kunne levere den nødvendige information til politikerne, der så træffer deres beslutninger på baggrund af disse i skøn overensstemmelse med de politiske værdiforudsætninger. Når beslutningen er taget, er der i denne model blot tale om en ren instrumentel iværksættelse af det politiske vedtagne. Den eksplicite karakteristika af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration kan afgrænses til:

En sikring af, at der er ansat et tilpas antal kvalificerede medarbejdere, der kan sørge for at tilvejebringe det nødvendige beslutningsgrundlag.

Dette er anskuet som den første neutrale del af processen, der kan danne grundlag for den næste del af processen. Den næste del af processen er defineret som den ikke-neutrale proces, her træder politikken ind og administrationen ud. Magt og indflydelse har sin plads i denne fase af modellen; nemlig i beslutningsprocessen. I den sidste fase træder politikken ud og administration ind i den afsluttende neutrale procesfase, hvor den administrative leder skal sikre, at der er ansat det rette antal kvalificerede medarbejdere til at iværksætte denne værdifrie proces.

Bruges den parlamentariske styringskæde i sin helt hardcore grundmodel er der ikke noget, der eksplicit adskiller forventningerne til den administrative ledelse og de forventninger, der er til ledelsen af en privat virksomhed. Ledere fra begge områder skal tilvejebringe værdifrit beslutningsmateriale, der efter den værdifulde beslutningsfase kan omsættes til værdifri handling hos de relevante ansatte i den enkelte organisation. Bureaucrati er også i høj grad anvendt som organisations-model i såvel den private som den offentlige sektor.

Der er noget andet og noget mere, som skal indfanges i denne model, og det er den implicite forståelse af, at det er indenfor demokratiske rammer, at den parlamentariske styringskæde er bygget op. I traditionel demokratiteori er den administrative ledelse ikke set som en relevant aktør i den demokratiske eller måske mere præcist: politiske proces. Det er den neutrale implementator, der er i spil i denne model, og det er måske også en af årsagerne til, at man udiskuteret har kunnet importere løsningsmodeller fra den private sektor til direkte implementering i den offentlige sektor qua New Public Managementkonceptet, der er uddybende beskrevet og operationaliseret i kapitel 5.

#### **4.3.2 De implicite forventninger**

Tager vi spadestikket dybere, begynder et andet og noget mere komplekst billede at tegne sig, og vores velfærdssamfund afviger på flere punkter end det har fællestræk med natvægterstaten a' la Johan P. Olsens billede på administrationens rolle i foregående afsnit. I dagens danske samfund er det efterhånden svært at pege på eller tænke sig områder, hvor det offentlige ikke har bare en lillefinger indenfor. Gøres forsøget med at gå bagom karakteristikken af den rolle, kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration, er det centralt at trække det frem, der ligger

bag den parlamentariske styringskæde: det liberale demokrati med den grundlæggende forestilling om et pluralistisk samfund. Udgangspunktet er Johan P. Olsens tre forskellige perspektiver (Olsen 1978: 35) på de underliggende processer.

For det første er det en forudsætning, at man anskuer den offentlige dagsorden som et udtryk for og et resultat af borgernes behov og ønsker. Forudsætningen er endvidere, at konkurrencen mellem partier, organisationer og elitegrupper betyder, at der altid er nogen, der vil være villige til at tage et givent samfundsproblem op, der er jf. Dahl, 1967 ingen, der vil have problemer med at finde en talsmand for sin sag. Desværre kan det konstateres, at der igen som med illusionen om det frie marked ikke eksisterer en sammenhæng mellem politisk pluralisme og social pluralisme (Olsen 1978: 35).

Det andet perspektiv, som Johan P. Olsen fremhæver, har også sit udgangspunkt i den demokratiske proces og den politiske konkurrence. I dette perspektiv er det ikke borgernes krav, der understreges, men derimod politikernes og partiernes ønske om genvalg og dermed behov for nye sager i kampen om vælgernes gunst. Væksten i den offentlige sektor føres i dette perspektiv tilbage til politikernes svage position i relation til kraftfulde interessegrupper og politikernes eget konstante ønske om genvalg. Politikerne skaber sig hermed et prioriteringsproblem.

Det sidste og trede perspektiv har haft og har stadig stor indflydelse i 80'erne og op gennem 90'erne i anskuelsen af den offentlige sektor, hvor opmærksomheden drejer sig mod producenterne af de offentlige ydelser.

*“Nettop ved å få gang i nye offentlige tiltak kan ulike profesjoner, eksperter og offentlige administrative enheter opprettholde eller øke etterspørselen etter egne tjenester. Dermed kan de også ivareta egne behov for prestisje, vekst og innflytelse. Et administrativt apparat blir ofte iherdige forsvarere for de oppgaver, de er satt til å ivareta. De vil gjerne gå inn for handlingsalternativ, som gir dem anledning til å vise sin egen faglige kompetanse og sin uunnværlighet.”*

(Olsen 1978: 36)

De tre perspektiver udelukker ikke hinanden og kan vel tænkes at være samtidigt eksisterende i det empiriske felt. Olsen konkluderer på linie med de undersøgelser, der blev fremhævet i kapitel 1, at det



administrative niveau spiller en vigtig rolle i relationen mellem politik og administration.

*“Økende kompleksitet, sterkere krav om at problem skal forutsies gjennom langsiktige prognoser etc. gjør, at brukergrupper og folkevalgte kommer i et sterkere avhengighetsforhold til eksperter og offentlige funksjonærer.”*

(Olsen 1978: 36)

Det er ikke opfattelsen, at nogle af de beskrevne perspektiver beskriver “sandheden”, men de er interessante i og at med deres fokuspunkter er forskellige i anskuelsen af den parlamentariske styringskæde. Det er ud fra denne vinkel, at de anvendes i den videre diskussion.

I det første perspektiv, hvor det er traditionelle liberalistiske pluralistiske synspunkter, der er i spil, er den administrative ledelses rolle en ren instrumentel og neutral funktion.

Billedet bliver lidt mere flosset i det andet perspektiv, hvor det bliver evident, at der er en kamp om at sætte dagsordenen, og at denne kamp ikke nødvendigvis er socialt set effektiv, set som den mekanisme, der skulle sikre, at alle sociale grupper til alle tider har en talsmand. Igen er den administrative ledelse at finde som en aktør, der befinder sig i skyggen. Der er meget lidt fokus på den administrative ledelse i denne model, måske som en form for støtte i den stadige kamp om opmærksomheden i den offentlige opinion.

I det tredje og sidste perspektiv hopper trolden for alvor ud af sin æske, det er administrationen og dermed den administrative ledelse i sammenhæng med diverse professioner, der er den egentlige årsag til den offentlig vækst. Dette perspektiv kan godt rummes indenfor modellen af den parlamentariske styringskæde. Der, hvor den offentligt ansatte har mulighed for at påvirke, er i rollen som borger, at stemme på de partier, der går ind for øgede offentlige udgifter. Dette perspektiv benævnt som public choice eller asymmetriteorien har haft stor indflydelse på både den offentlige opinion og på den faktuelle politik omkring den danske offentlige sektor<sup>23</sup>. Hvorvidt der som modpol til dette perspektiv kan argumenteres for en form for pareto optimal tilstand jf. nedenstående citat, er et åbent spørgsmål:

---

<sup>23</sup> Se eksempelvis moderniseringsredegørelserne fra slutningen af firserne og sammenhold disse med O. P. Kristensens afhandling; "Væksten i den offentlige sektor", DJØF, 1987.

*“Generelt tegnes et billede af forvaltningen som en vigtig, men ikke enhetlig politisk aktør. Offentlige funktionsærer tillegges politisk indflytelse. Men ofte optræder administrative enheder på ulike sider af vigtige samfunnskonflikter. Administrative enheder handler ut fra ulike perspektiv, informasjonsgrunnlag, prioriteringer og ressurser. De virker i mange tilfelle som en form for kontrol eller opposisjon i forhold til hverandre, i konkurransen om indflytelse, ressurser og prestisje.”*  
(Olsen, 1978: 53)

Denne diskussion vil ikke blive uddybet yderligere i denne sammenhæng, da perspektivet kun tjener som en eksemplificering af, at nu træder den offentligt ansatte, og hvad der er fokus punktet i denne afhandling: den administrative ledelse, for alvor ud af skyggen, fra den usynlige og neutrale aktør ind i en rolle som en aktør, der har muligheden for at gøre en forskel.

### **4.3.3 Relationen mellem politik og administration**

Udgangspunktet for de foregående afsnit var en afklaring omkring *den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i et ideelt governmentperspektiv*. Den kommunale administrative ledelse er i dette perspektiv af en ren instrumentel karakter. Der er tale om en neutral implementator af de overordnede politiske beslutninger. Disse implementeres i et klart defineret hierarkisk system.

Det fremgår af dette kapitel, at det traditionelle grundlag for vores samfunds konstruktion, den parlamentariske styringskæde og ønsket om et selvregulerende samfund, tilsyneladende ingen anden rolle har end som netop et grundlag. Det selvregulerende marked, den selvregulerende politiske og sociale mekanisme er et teoretisk konstrueret idealbillede på et samfund, som mere afviger fra end tilnærmer sig billedet af det danske samfund år 1999. Bang, Dyrberg og Hansen udtrykker det på denne måde:

*“Parlamentarisme undergraves i takt med, at institutioner og organisationer inddrages i lovforhandlinger i mere eller mindre lukkede udvalg. Bureaukratiet politiseres og bliver stadig mere selvstændiggjort i implementeringen. Det “frie” individ og samfundsborgeren bliver mere og mere sat ud af kraft. Repræsentationens to momenter - aggregering og integrering i en kritisk demokratisk offentlighed - bliver mere og mere marginaliseret af en ny politisk ekspertkulturs stadigt mere personlige*

*selvoiscenesættelse af offentlige spørgsmål som politisk underholdning, hvor befolkningen gøres til tilskuere i ritualiserede og showprægede iscenesættelser i populærkulturen."*

(Bang, Dyrberg og Hansen, 1997: 18)

I forhold til det bagvedliggende rationale bag den parlamentariske styringskæde, det liberale demokrati med den bagvedliggende forestilling om et pluralistisk samfund, er det i det tredje perspektiv, at den kommunale administrative ledelse bliver karakteriseret som en selvstændig aktør i relationen mellem politik og administration. Men dette er i forhold til en egennyttmaksimerende kraft, hvor der stemmes for at opnå den bedst mulige politiske koalition til fremme af et offentligt udgiftsniveau. Denne grundmodel, den parlamentariske styringskæde eller government synes ikke at give mening i relation til et komplekst velfærdssamfund som det danske år 1999. Skanderborg casen viste imidlertid noget andet.

#### **4.4 Government modellen - perspektiveret via Skanderborg kommune**

*Hvordan forholdt det sig så i Skanderborg kommune: var der empirisk resonans i government modellen ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration ?*

Til at belyse disse problemstillinger var der i den empiriske undersøgelse i Skanderborg sat fokus på følgende hovedtemaer:

- 1) rolle (i relation til den metodiske forståelse),
- 2) politik/politikere
- 3) forvalterrolle/opfattelser
- 4) ledere
- 5) strukturproblemer.

Det mest problematiske omkring governmentmodellen eller den parlamentariske styringskæde er, at den ikke eksplicit tager højde for den administrative ledelsesrolle. Governmentmodellen er udgangspunktet for handling, og man skulle antage, at der opstår forvirring, når modellen ikke danner en meningsfuld ramme at tænke sin handling og sin rolle som administrativ leder ind i.

Det viste sig i Skanderborg casen, at i forståelsen af de kommunale administrative leders rolle i relationen mellem politik og administration gav governmentmodellen god mening. Dette forhold er

videre understreget i de administrative leders besvarelse af det indledende spørgeskema. I påstanden i spørgsmål 1 e) "Forvaltningen skal være politisk neutral og kun grunde sine indstillinger på sin sagkundskab" var 5 helt enig, 3 delvis enig og 1 hverken enig eller uenig.

Johan P. Olsen udtrykker det:

*"Politikk kan oppfattes som en virksomhet som går ut på å formulere problemstillinger, forsøke å få disse akseptert som bindende og få organisert kontinuerlig problemløsende virksomhet omkring dem (Jacobsen 1964: 45). Konsentrasjon om selve vedtaksfasen er bare rimelig, dersom alle de andre fasene er uproblematisk. Det vil si, at det er en klar oversikt over hvilke samfunnsforhold, det skal gripes inn overfor, hvilke handlingsalternativ som foreligger, og hva disses alternativenes konsekvenser vil være. I slike tilfelle vil det være mulig ensidig å knytte makt og innflytelse til det å kunne velge mellom alternativ eller tvinge sitt valg igjennom.*

*Med sin enkle dagsorden tilfredsstilte nattvokter-staten disse betingelser."*  
(Olsen, 1978: 33)

Natvægterstatens enkle dagsorden og de dertil hørende betingelser for den administrative ledelse var at genfinde i Skanderborg casen. I flere interviews mødte vi den mere eller mindre eksplicit udtalte karakteristik af faserne i den kommunalpolitiske beslutningsproces, og rollen for den administrative leder som beskrevet i forbindelse med den parlamentariske styringskæde.

Idealet for den administrative ledelses rolle i en offentlig politisk styret institution er af en instrumentel værdifri karakter, og den kommunale administrative leders rolle kan på mange måder sidestilles med den rolle, den administrative ledelse har i en privat virksomhed. Det er måske en del af baggrunden for, at man udiskuteret har kunnet importere løsningsmodeller fra den private sektor til direkte implementering i den offentlige sektor qua New Public Managementkonceptet, der er uddybende beskrevet og operationaliseret i kapitel 5.

Et illustrativt klip fra et interview med en administrativ leder i Skanderborg kommune, viser at det er den traditionelle, ideelle, neutrale administrative selvforståelse, der kommer til udtryk i dette interview fra Skanderborg kommune, den ansattes rolle er at være den neutrale implementator, dette er i princippet uafhængig af, om der er tale om en offentlig eller en privat kontekst.

Leder: "Nu har jeg været ansat i en politisk styret privat organisation – i et pengeinstitut. Derfor oplever jeg ikke forskellen så stor. Det er de samme mekanismer, der er udslagsgivende for hvordan og hvorledes."

Af centrale mekanismer kan blandt andet fremhæves effektivitet. Ønsket om effektivitet rangerer højest i den Skanderborgske selvforståelse. Hvis den offentlige ledelse ikke formår at handle effektivt, skader det legitimiteten. Ifølge Robert Dahl (1967) er der tre essentielle kriterier den demokratiske stat må kunne leve op til - demokrati, effektivitet og rationalitet, der kan være konflikt mellem de forskellige kriterier. Det er altså en form for nulsum spil - den ene må give lidt, hvis den anden skal have mere. Måske kunne der også være et alternativ: et vinde-vinde spil; et plussum spil. Denne dimension vendes der tilbage til senere i denne afhandling.

Bureaukratiet er stadigvæk ryggraden i den måde, hvorpå opgaverne bliver organiseret på det kommunale niveau, men antagelsen var inden den konkrete undersøgelse i Skanderborg casen, at der ikke var tale om meget mere end ryggrad eller skyggefunktion for den bureaukratiske organisationsmodel. Antagelsen var, at brugeren, borgeren eller klienten er kommet i fokus, og at tiltag "lånt" fra den private sektor har medført en væsentlig afbureaukratisering af den offentlige sektor generelt.

I relation til government modellen, den parlamentariske styringskæde, er det endvidere karakteristisk, at det er det hierarkiske princip, der er det herskende. Sættes perspektivet på Skanderborg casen gør det samme sig gældende, idet det hierarkiske princip er udgangspunktet for al handling. Det er kun legalt for aktørerne at bevæge sig vandret eller lodret mellem de forskellige niveauer i hierarkiet. En politiker må eksempelvis ikke gå direkte til en medarbejder. En politiker går til direktionen, der henvender sig til afdelingslederen, der så tager kontakt til den pågældende medarbejder. Når denne kontakt er foretaget, ruller kæden den anden vej. Enhver bevægelse på skrå eller på tværs af niveauerne medfører påtale og er ikke velset. Aktørerne i denne model er bundet op på den smalle rollemodel. Det er funktionen og ansvarsområdet, der sætter rammerne for samspilsmulighederne.

Et modsætningfyldt forhold er det imidlertid, at det står centralt i Skanderborg kommunes bevidsthed, at der er konstrueret en flad

organisationsmodel. Flade organisationsmodeller er lig med intet hierarki, altså et af de mest kendetegnende træk fra bureaukratimodellen, som er tæt koblet til eller nærmest har form af grundlag for governmentmodellen. Et illustrativt eksempel fra et politikerinterview i Skanderborg kommune på, at hierarkiet ikke er mindre i den såkaldte flade organisationsmodel:

Interviewer: "Så vil vi godt, hvis vi kunne bevæge os lidt over i .. altså sådan forholdet mellem politikere og forvaltning eller administrationen ikk'. Synes du det forhold har forandret sig, også i din tid som byrådspolitiker?"

Politiker: "Ja, det har det nok i starten, da gik man mere til også mellemlederne dengang. Det har vi jo en klar aftale om nu, at det er direktionen, man går til. Derved vil de jo få en .. de får en større, det kan jo ikke undgås."

Interviewer: "nej, så det netop direktionen der på den måde kommer ..."

Politiker: "Ja, det er dem, der kommer til at præge det meget, ja og det tror jeg også jeg har skrevet i ... i de svar, at jeg synes, at de har meget meget stor indflydelse."

Interviewer: "Er det godt eller skidt ,synes du?"

Politiker: "Jamen, altså, der er jo klare linier nu. Altså, vi får jo ikke lov at rende ned og snakke med alle mellemlederne og lave kludder i det og .. øh flimrer på skærmen, men der er måske så nogen ting, vi ikke får at vide .... det øh .... det kan da godt ske."

Det var tydeligt under vores interviews på såvel det politiske som det administrative niveau, at regler og i særdeleshed de uskrevne regler var stærkt styrende for de tilladte samspilsrelationer. Var der aktører, der overtrådte disse, blev pågældende irettesat af ordførende direktør eller borgmester. Politikerne skal ifølge ovenstående citat ikke rende rundt og lave kludder i det, den flade organisationsmodels hierarki står stærkt i alles bevidsthed og adfærd.

Interviewer: "Men når det er det politiske niveau, politikerne, så er det dig?"

Administrativ leder: "Det er mig, ja. Eller hvis det er Borgerbetjeningsudvalget, så er det xxx. Men ellers er det mig.

Interviewer: "Det har jeg indtryk af, at den holder I vel sådan rimeligt hårdt på, ikke også?"

Administrative leder: "Jo."

Så selv om udgangspunktet var nedbrydning af det bureaukratisk hierarki, har man istedet opbygget et andet hierarki, samspilshierarkiet. Det er karakteriseret ved spilleregler, der ikke er til forhandling, hvilket ovenstående interviewsekvens er et illustrativt eksempel på.

#### 4.5 Konklusion

I dette kapitel er identificeret eller konstrueret en idealmodel for government, den parlamentariske styringskæde. I denne, såvel som i generel demokratiteori, er den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration karakteriseret som en neutral og værdifri implementator af de beslutninger, der er taget af de valgte politikere. Indenfor det snævre teoretiske model omkring den parlamentariske styringskæde er der kun et mindre brud på denne karakteristik af den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Dette forekommer, hvor den administrative leder går over i medborger-rollen som vælger.

I relation til et kommunalt perspektiv er der foretaget en mindre udvikling af modellen af den parlamentariske styringskæde, så pilen mellem det administrative apparat og det suveræne folk nu vender begge veje. Denne ændring er foretaget som et udtryk for ønsket og de faktiske forsøg på øget responsivitet i den kommunale sektor.

I forhold til Skanderborg casen må det konstateres, at der var en overraskende grad af empirisk resonans i den parlamentariske styringskæde. Der var en høj grad af empirisk resonans i forhold til karakteristikken af den kommunale administrative ledelses rolle som "ude af" politikken. Dette gik igen blandt de fleste aktørgrupper. Den skarpe adskillelse mellem politik og administration, og dermed mellem

politiske og administrative anliggender, er vigtig. Ikke så meget hvor grænsen går mellem politik og administration, det var vigtigt, at der var en adskillelse.

I Skanderborg casen må det konkluderes, at den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration er karakteriseret ved adskillelse.



## **Kapitel 5 New Public Management**

Dette kapitel er det andet af afhandlingens tre centrale analysekapitler.

I dette kapitel er fokus rettet mod New Public Management perspektivet:

Kan der identificeres en eller flere idealmodeller; hvad siger disse om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?

Hvordan forholder det sig i Skanderborg kommune: er der empirisk resonans i New Public Management modellerne ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere mellem politik og administration i dette perspektiv ?

Dette gøres ved, at der indledningsvis i dette kapitel sættes fokus på NPM som begreb. Med udgangspunkt i denne afklaring foretages en primært teoretisk gennemgang og diskussion af NPM, der stilles i denne gennemgang skarpt på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. Essensen af denne gennemgang sættes i forhold til Skanderborg casen og igen med særligt henblik på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

### **5.1 Indledning**

I 1991 præsenterede Christopher Hood i artiklen "A public Management for all Seasons" termen NPM, som forkortelse for New Public Management. Et begreb der op gennem 90'erne har fået større og større gennemslagskraft. Begrebet New Public Management vækker genklang fra Norden til Canada og videre i Australien.

Baggrunden for NPMs opståen er en kritik af det offentlige som alt for bureaukratisk, hvor der selvfølgelig er en kraftig negativ betoning ved det at være bureaukratisk (Klausen og Ståhlberg, 1998: 10).

NPM indeholder derfor tanker og konkrete ideer og forestillinger omkring den offentlige sektor:

*“\* at den er for stor, og at store dele af den offentlige serviceproduktion burde skæres ned eller privatiseres samt med fordel kunne organiseres som i den private sektor;*

*\* at den er ineffektiv og dårligt ledet, og at man ligeledes kan lære meget af, hvordan dette gøres i det private; samt*

*\* at relationen mellem embedsmænd og politikere burde præges af, at politikerne indskrænker sig til at træffe de politiske beslutninger og overlader detaljstyringen og gennemførelsen til embedsværket.”*

(Klausen og Ståhlberg, 1998: 11)

I selve hardcore opfattelsen af NPM er der et overlap til især public choice, hvor økonomisk teori anvendes i relation til politisk adfærd. En anden teoretisk retning, der også har haft indflydelse på NPM er den organisationsteoretiske.

*“Med det formål blev det oplagt at se på, om ikke organisationsteorien med dens mere tekniske og normative anbefalinger kunne introduceres mere bevidst i offentlig regi, og derfor ser man op gennem 1980'erne lanceringen af den lange række af organisationsteoriens redskaber fra leder- og medarbejderudvikling, etablering af chefgrupper, strategiudvikling, målstyring/MBO, TQM m.v.”*

(Klausen og Ståhlberg, 1998: 13)

Flere (Ejersbo, 1998a; Greve, 1998) fremhæver NPMs manglende teoretiske fundering. Der argumenteres i forlængelse heraf for det problematiske i at evaluere forskellige, hvad der kan vurderes som NPM tiltag, da det på baggrund af den manglende teoretiske fundering er svært at afgøre, om det er teorien, der har affødt empirien eller omvendt. Selvom der var en klar teoretisk fundering bag NPM konceptet, så vil en sådan simpel kausalitets forventning sandsynligvis have problemer.

Andre igen hævder, at der ikke er så meget nyt i NPM:

*"Detta begrepp är i sig lite motsägelsesfullt. Det handlar för det första knappast om så mycket nytt, utan snarare en upprepning av gamla idéer. För det andra är idéerna ganska obearbetat överförda från privata företag varför det "publika" kan ifrågasättas. För det tredje, slutligen, är mycket av förändringarna som förknippas med begreppet renoladt tekniska managementfrågor utan snarare av centralt politisk intresse (Thomas 1996:6)"*

(Bergström, 1998: 179)

Det er ikke så interessant, hvorvidt der er tale om ny eller gammel vin på nye flasker, det er konteksten og her må det konkluderes, at der tale om en anden og ny kontekst. Bergström fremhæver det forhold, at mange ændringer forveksles med rene management- eller administrative spørgsmål, selvom der egentlig er tale om spørgsmål af central politisk interesse. Denne problematik er relateret til den centrale problematik for denne afhandling, den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. I det følgende afsnit stilles der skarpt på NPM som begreb.

## **5.2 New Public Management - en begrebsafklaring**

Ejersbo skelner med udgangspunkt i Lowndes mellem NPM på mikro og NPM på makro plan:

*"På makroniveau forbindes NPM med privatisering, udlicitering, ændrede organisationsformer og en større fokus på service, dvs. forhold knyttet til den offentlig sektors opbygning og produktion. På mikroniveau påpeger NPM behovet for øget fokusering på ledelse, interne organisationsforhold og forskellige ledelsesværktøjer som motivation, information, jobberigelse, målsætninger og ressourcemanagement, dvs. forhold knyttet til den konkrete ledelsessituation."*

(Ejersbo, 1998a: 133)

Ejersbo laver en direkte kobling af makro og mikro i relation til en dansk kommunal kontekst, hvor han ser de strukturændringer<sup>24</sup> som

<sup>24</sup> Disse strukturændringer er nærmere beskrevet i kapitel 2. Kort fortalt kan ændringerne deles om i tre hovedkategorier: sammenlægning af politiske udvalg, sammenlægning af forvaltninger og økonomisk decentralisering til de kommunale serviceinstitutioner (Sehestedet al, 1992; Ejersbo, 1996 og 1998a).

udtryk for NPM på makro plan og hvor forventningerne til NPM på makro plan er tæt relateret til det forhold, at NPM på mikro plan har en reel gennemslagskraft. I følge de undersøgelser Ejersbo har deltaget i, er det her, det halter:

*"I stedet for at løse den offentlige sektors effektivitets- og styringsproblemer og styrke lederne, sætter NPM (makro og mikro) i stedet lederen i et krydspres mellem politikere og medarbejderes forventninger og antagelser bag strukturformer og styringsmæssige hensyn. Det er netop modsætningerne mellem NPM og den kommunale organisation, der kan forklare, hvorfor de kommunale ledere har svært ved at bruge anbefalingerne fra NPM. Det der gør modsætningen problematisk er, at en række struktur og styringstiltag bygger på antagelsen, at anbefalinger fra NPM kan gennemføres i kommunerne."*

(Ejersbo, 1998a: 145)

Omfanget af NPM diskuteres meget i dette årti, og bagved denne diskussion ligger det centrale, hvad forstår vi egentlig med begrebet NPM ?

*"In the perspectives on new public management, the internal functioning of public organizations is the central focus. In so far as new public management is limited to transferring management insights from business administration to the public sector it is not really new at all. In fact, it is concerned with the micro-economic issues of the public sector. This means that the discussion has a limited application for the issue of governance in a complex environment."*

(Kickert et al, 1997: 39)

Det er en smal forståelse Kickert præsenterer af NPM begrebet her. Hvis det er en meget smal forståelse af NPM, der er udgangspunktet for en analyse, er det spørgsmålet, om det vil være muligt at afdække elementer, der kan karakteriseres som NPM.

Klausen lægger op til en anden forståelse af NPM:

*"New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse for en række forhold eller, om man vil, nærmest en filosofi eller vision vedrørende velfærdsstatens indretning, relationen mellem forskellige styrings- og kontrolmekanismer samt organisation og ledelse. Derfor kædes NPM også sammen med forestillingerne om Reinventing Government. Det er altså en samlebetegnelse for en række indbyrdes forbundne, men også adskillige*

*forhold, snarere end et samlet system af tænkning om offentlig organisation og ledelse, om hvad der karakteriserer og bør karakterisere organisation og ledelse i det offentlige."*

(Klausen, 1996: 91)

Igen bliver diskussionen: hvornår har noget status som en egentlig teori, hvornår er noget en "samlebetegnelse", og hvilken konsekvens får dette forhold for anvendelsen. I antologien "New Public Management i Norden" (1998) er der heller ikke enighed omkring definitionen på NPM. Der er blandt forfatterne enighed om, at NPM ikke er en entydig og velafgrænset teori, der vedrører ændringer i den offentlige sektor (Klausen, 1998: 194), men ved en så afgrænset forståelse af begrebet ville der jo heller ikke blive tilført nogen egentlig udvikling, der ville udelukkende være tale om en reproduktion fra den ene sektor til den anden, eller "*man ville skylle barnet ud med badevandet*" (Klausen og Ståhlberg, 1998: 198).

Der er i det foregående skitseret nogle af de smalle bud på NPM som begreb samt bud, hvor der er søgt en høj grad af modellering og operationalisering.

Ståhlberg giver det bredeste bud:

*"Jeg menar alltså att vi kan skilja mellan New Public Management i vid mening och i snäv mening. I den snäva meningen hänvisar begreppet til företagsinspirerad förvaltning med decentralisering, självständiga resultatenheter, marknadsundersökningar, konkurrensutsättning m m. I vid mening måste under paraplybegreppet inrymnas den åtgärdsrepertoar som kommuner integrerar inom en för varje kommun utmärkande och förhållandevis enhetlig utvecklingspolitik. Politiken kan erhålla olika betoningar, men det centrala är att tidigare lösningar och förfaringssätt sammanförs med nya i en enhetlig utvecklingspolitisk uppfattning."*

(Ståhlberg, 1998: 52)

Denne brede samleforståelse vil være udgangspunktet for den forståelse og den videre bearbejdning af NPM i relation til denne afhandling. Herved kommer man ud over udelukkende at sætte fokus på management, fokus flyttes til new og public.

*"Det, man mister ved at snævre begrebet ind og kun se på få elementers gennemslag, er muligheden for at se på helheden af ændringstendenser i den offentlige forvaltning og i det moderne velfærdssamfund. Det er vigtigt at*

*betragte det, der i realiteten finder sted, som et samspil mellem forskellige organisations- og styringslogikker, hvor nogle afløser andre, og hvor delvist (teoretisk set) modsatrettede tendenser såsom markedsmæssiggørelse og kommunitarisme supplerer og modificerer hinanden."*

(Klausen og Ståhlberg, 1998: 15)

Netop dette forhold, at samspillet mellem forskellige teorier og styringsmodeller såsom government, NPM og governance gensidigt supplerer og udfordrer hinanden, er interessant.

I de følgende afsnit sættes fokus på dels: *kan der identificeres en eller flere idealmodeller ?* og dels: *hvad siger disse om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?*

### **5.3 Udvalgte NPM modeller**

Ferlie m. fl. opstiller 4 modeller eller generationer af NPM på baggrund af en forståelse af NPM som et tomt begreb eller et begreb, der som udgangspunkt er tomt, hvorefter der kan indtænkes hvad som helst i begrebet.

*"There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there controversy about what it is, or what it is in the process of becoming, but also what it ought to be."*

(Ferlie et al, 1996: 10)

På baggrund af denne problematik opstiller Ferlie et al 4 idealmodeller for NPM. I det følgende afsnit skitseres de fire modeller af NPM som udviklet af Ferlie et al. Modellerne er dannet bl.a. med baggrund i den udvikling, der er sket i de seneste årtier i den offentlige sektor.

#### **5.3.1 NPM Model 1: "The efficiency drive"**

Denne model "The efficiency drive" er den tidligste NPM model, der opstod. Denne var især dominerende i begyndelsen og midten af 80'erne. Denne er udsat for større og større pres. Modellen repræsenterede et forsøg på at gøre den offentlige sektor mere lig den private sektor, mere businesslike. Hele effektivitets-betragtningen bag denne model var, som Ferlie et al beskriver det, "crude". Diagnosen for den offentlige sektor var overbureaukratisk, dårlig udnyttelse af ressourcerne etc. Som nogle af de centrale elementer i denne model kan nævnes:

- \* "value for money"
- \* "command and control" – et lederskab baseret på hierarki, klar målsætning og gennemsigtighed, ledelsen blev centraliseret,
- \* højere grad af standardisering og benchmarking,
- \* mere fokus på konsumenterne, mere tanke på markedet.

I en dansk sammenhæng er det relevant at tænke i sammenbruddet af 70ernes plansystemer. Moderniseringsredegørelsen fra 1982 var netop kraftigt inspireret af modeller og systemer direkte importeret fra den private sektor.

I denne model skal ledelsen være synlig og hierarkisk orienteret. Det handler om at præsentere og håndtere systemer, der er gennemsigtige, og systemer, der leder hen mod de forud definerede mål. I denne model stilles der krav til ledelsen om enkle organisationsmodeller, der kan generere løsninger hurtigt og effektivt. Der er fokus på borgerne som konsumenter, relationen mellem politik og administration i denne model er overordnede målsætninger og administration forstået som produktion af de mest effektive (læs billigste) løsninger. Der er i denne model en klar skillelinie mellem politik og administration, eller hvad der i denne sammenhæng er mere korrekt: politik og produktion. Politikken skal være udenfor produktionsfæren, så der ikke skabes unødvendigt og omkostningstung støj.

### **5.3.2 NPM model 2: "Downsizing and Decentralization"**

Denne model var ikke så dominerende i 80erne, som den er blevet det op gennem 90erne:

*"This has resulted in some very general organizational developments including: organizational unbundling and downsizing; a search for greater organizational flexibility; a move from a high degree of standardization; increased decentralization of strategic and budgetary responsibility; increased contracting-out; and a split between a small strategic core and a large operational periphery."*

(Ferlie et al., 1996: 12)

Disse tendenser kan spores indenfor såvel den private som den offentlige sektor i det meste af Vesteuropa og Nordamerika. Som en følgevirkning af denne model bliver command and control

ledelsesformen afløst af en form for begyndende netværksledelse. Det kommunale område er et godt eksempel på denne model, hvor man forsøger at begrænse den offentlige sektor, og der decentraliseres ud af det kommunale rådhus og til de decentrale enheder. Kravet til den administrative ledelse er i denne model under ændring. Den begyndende opløsning af "command and control" som en følgevirkning af, at områder flyttes ud af den centrale enheds hænder, stiller nye krav til den administrative ledelse eller måske endda modsatrettede krav, da der jo stadig er tale om en central strategisk handlende enhed. De overordnede mål får en anden karakter i denne model, den administrative ledelse mister kontrol, og der opstår et behov for en anden type ledere i denne model eller for ledere med andre redskaber. Igen er relationen mellem politik og administration adskilt, de decentrale niveauer er nu i fokus, og politikens rolle er den overordnede og den målsættende.

### 5.3.3 NPM model 3: "In Search of Excellence"

Ferlie et al deler model 3 op i to indgangsvinkler:

*"\* in the bottom-up form: emphasis on organizational development and learning; recognition of organizational culture as a form of glue; top-down backing for bottom-up product champions; radical decentralization with performance judged by results;*

*\* in the top-down form explicit attempts to secure culture change; projection of a top-down vision; managed culture change programmes; stress on charismatic forms of top-down leadership; identification of charismatic private-sector role models for the new-style public sector, more intensive statements, and uniforms; an explicit communication strategy; a more assertive and strategic human resource management function."*

(Ferlie et al, 1996: 14)

Denne model ligner meget model 2 med decentralisering og kvalitetsstyring, men de instrumenter, der tages i anvendelse er en udvikling eller en tilpasning til de ændrede styringsvilkår.

Den administrative leder ændrer styringsredskaber til værdier, kultur og symboler. Men rammen er den samme - relationen mellem politik og administration er stadig adskilt. Det er stadig det meget instrumentelle syn på den offentlige sektor, der er i denne nye



påklædning, stadig effektiviteten og borgeren eller brugeren som konsument, der er i fokus i denne model.

I denne model er der strømme som human relations skolen, der er fremherskende indenfor management, og denne står i skarp kontrast til model 1's meget rationalistiske indgangsvinkel. I model 3 er der istedet fokus på værdier, kultur og symboler, og der er stor interesse omkring, hvordan organisationer håndterer ændringer og udvikling. Læringsperspektivet bliver centralt og fokus flyttes fra ledelsesrolle i denne udvikling. Der er, som Ferlie et al også beskriver, tale om idealmodeller og ikke reelt forekommende modeller. Selvom denne model præsenterer en indholdsmæssig ændring, er den stadig baseret på adskillelse i relationen mellem politik og administration, men der er tegn på sprækker, idet værdier, kultur og symboler er mere udflydende og mere samlende begreber.

#### **5.3.4 NPM model 4: "Public Service Orientation"**

Denne model er den mindst udviklede. Denne model er en fusion mellem ideer fra ledelses teorier i både den offentlige og den private sektor. Men i denne variant er der to nye træk, dels en begyndende skepsis mod direkte at importere modeller fra den private sektor over i den offentlige og et skift til at sætte fokus på brugere og borgere modsat de andre modeller, hvor fokus er på for brugere:

*"\* a major concern with service quality (e.g. the use of quality initiatives; the rise of total quality management); a value-driven approach but based on a mission to achieve excellence in the public services;*

*\* reflection of user (rather than customer) concerns and values in the management process; reliance on user voice rather than customer exit as the characteristic source of feedback; a concept of citizenship;*

*\* a desire to shift power back from appointed to elected bodies; scepticism as to the role of markets in the public services;*

*\* stress on the development of societal learning over and above the delivery of routine services (e.g. community development work, assessment of social need);*

*\* a continuing set of distinctive public service tasks and values; management of the distinctive politics of collective provision; a stress on securing participation and accountability as legitimate concerns of management in the public sector."*

(Ferlie et al, 1996: 15)

I denne model bevæger vi os over i en mere governancelignende tendens. Her rykker modellen videre, og det er vel lige før den sprænger rammerne for NPM konceptet, hvis udgangspunktet er den mere hardcore forståelse af begrebet. Bliver der i højere grad tale om en DPM democratic public management eller en PPM postmodern public management? Borgeren og brugeren rykker nu for alvor ud af forbruger-rollen, og fra at borgeren skal "stemme med fødderne" flyttes fokus til voice. Denne model kan forveksles med det, der i det følgende kapitel vil være kerneperspektivet: governance. Ikke at det er en governancemodel, men model 4 har governancelignende træk ved fokus på eksempelvis voice, participation og accountability. Der er i model 4 tendenser mod ophævelse eller radikal ændring af adskillelsen mellem politik og administration.

#### 5.4 Udvikling af modellerne

I dette afsnit opsummeres *modellers bud på den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration* i sammenhæng med, at Ferlie et al's modeller vil blive ført videre eller samlet til to generationer af NPM.

Den første generation NPM er karakteriseret ved en klar adskillelse mellem politik og administration på linie med konklusionen omkring den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i et government perspektiv, derved at den administrative leders rolle i selve basis, hardcore grundmodellen er en neutral implementator.

I "The Efficiency Drive" modellen (1) er der en klar skillelinie mellem politik og administration, eller hvad der i denne sammenhæng er mere korrekt; politik og produktion. Politikken skal være udenfor produktionsfæren, så der ikke skabes unødvendig og omkostningstung støj. Som en følge virkning af "Downsizing and Decentralization" modellen (2) bliver command and control ledelsesformen afløst af en form for begyndende netværksledelse. Igen er relationen mellem politik og administration adskilt, de decentrale niveauer er nu i fokus, men igen er politikens rolle den overordnede, den målsættende. Disse to modeller vil i det følgende primært blive omtalt som første generations NPM, karakteriseret ved den skarpe adskillelse mellem politik og administration.

Der, hvor der er begyndende opblødning af adskillelsen mellem politik og administration, er i modellen "The Search of Excellence" (3). Den administrative leder ændrer i denne model styringsredskaber til

værdier, kultur og symboler. Men rammen er den samme - relationen mellem politik og administrationen er stadig adskilt. Det er stadig det meget instrumentelle syn på den offentlige sektor, der er i denne nye iklædning; stadig effektiviteten, og borgeren eller brugeren som konsument, der er i fokus i denne model. De bløde instrumenter, der bliver vægtet tydeligere i denne model (kultur, værdier, symboler), betegner en begyndende tendens til at bløde den skarpe adskillelse op. I "Public Service Orientation" modellen (4) rykker det yderligere i adskillelsen, medborgerne kommer mere i fokus, den administrative leder bliver i højere grad en iscenesætter, en katalysator. Command and control er ikke det primære i denne ledelsesstil. Set i forhold til politik- og administrationsdimensionen kommer der i højere grad fokus på processen, og selve den formelle smalle rolleforståelse er måske i denne model i opbrud. Nedbrydes den smalle rolleforståelse får dette konsekvenser for den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. I NPM modellerne nedbrydes den smalle rolleforståelse ikke, men der er begyndende krakerlering i lakken. I model 3 og 4 er der sprækker i adskillelsen mellem politik og administration. Disse to modeller vil i det følgende primært blive omtalt som anden generation NPM, der er karakteriseret ved en begyndende ophævelse af adskillelsen mellem politik og administration. I det næste afsnit overføres modellerne til Skanderborg kommune - *er der empirisk resonans i hhv første og anden generation NPM ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration i dette perspektiv ?*

## **5.5 NPM modellerne perspektiveret via Skanderborg kommune**

Det var overraskende at se den grad af empirisk resonans, der var i relation til de to første generation NPM i Skanderborg casen, hvor der er tale om en næsten klassisk førstegenerations NPM case. Den første del af dette afsnit er struktureret omkring den empiriske resonans i første generation NPM. Den næste del er struktureret omkring den manglende empiriske resonans i anden generations NPM i Skanderborg casen. Endvidere er der i det følgende integreret andre såvel empiriske som teoretiske resultateter, som en yderligere perspektivering af Skanderborg casen.

### **5.5.1 Første generation NPM i Skanderborg**

Sættes modellen 1 "The Efficiency Drive" i relation til Skanderborg kommune, er der en høj grad af empirisk resonans.

“Jamen vores idegrundlag er jo, at vi skal være en effektivt drevet kommune.”

Effektivitetstankegangen er et gennemgående træk på såvel det administrative som det politiske niveau i Skanderborg kommune. Ikke alene er effektivitetstankegangen den gennemgående, den får også en overordnet status. Det bliver de værdier, der er forbundet med et økonomisk rationale, der sættes som de overordnede og dermed som de styrende.

Lundquist betoner i sin udvikling af det offentlige etos de to dimensioner, demokrativærdierne og økonomiværdierne.

DEMOKRATIVÅRDEN

politisk demokrati  
rättssäkerhet  
offentlig etik

EKONOMIVÅRDEN

funktionell rationalitet  
Kostnadseffektivitet  
Produktivitet

*“Samtliga dessa värden måste beaktas samtidigt i alla yttringar av den offentliga verksamheten. Man kan alltså inte välja att följa än det ena, än det andra värdet, utan vart och ett representerar ett speciellt krav på all offentlig verksamhet, och samtliga krav måste uppfyllas. I konkreta fall kan sedan möjligen tonvikten läggas på olika värden, men i princip ska alla värden alltid beaktas.”*

(Lundquist, 1998: 63)

Det, der understreges, er vigtigheden i, at en offentlig, politisk styret organisation selvfølgelig skal være styret af både et demokratisk rationale og et økonomisk rationale. Problemet opstår, hvis det økonomiske rationale bliver rationalet.

I relation til det offentlige etos, sker der en skævvridning i denne NPM model 1, og det er det samme, der kan identificeres i Skanderborg. Hele økonomi- og effektivitetstankegangen går ind i Skanderborg casen og bliver den herskende terminologi. Fokus kommer væk fra centrale demokratiske og politiske idealer jf. eksempelvis demokrativærdierne i Lennart Lundquists offentlige etos.

*"Den centrale styring udøves af byrådet. Byrådet udøver sin styring gennem budgetstyring ved anvendelse af målfastsættelse, produktivitets- og effektivitetsbetragtninger, .....*"

(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

Budgetstyringen bliver det vigtigste, herefter kommer målfastsættelse, produktivitet og effektivitet. Selvfølgelig skal en kommune handle ansvarligt, herunder værne om de ressourcer, der stilles til rådighed, men i model 1 og i nogen grad i Skanderborg synes effektivitetsbegrebet at blive det styrende. Fra at være et instrument, bliver det en målsætning. I denne model bliver det så ledelses idealet som Montin skitserer i følgende citat:

*"Den nya typen av chefer vill ha fria händer. De förespråkar målstyring där chefen själv förser politikerna med lämpliga mål. Man ser gärna en reduktion i antalet politiker utifrån rationalitetsargument. Politikerna kan snarast ses som hinder för en rationell verksamhet. Prioriteringar kan genom nyckeltal söka förvandlas till rent tekniska problem."*

(Montin, 1998: 184)

Sættes fokus på målstyring skelner Ejersbo (1998a) efter inspiration fra Rombach (1991:18) mellem målstyring som filosofi og som teknik/proces. Selve målstyringsbegrebet er meget positivt ladet. Organisationens mål skal stå klart for alle organisationens medlemmer, der herefter kan arbejde rationelt mod indfrielse af disse.

*"Den simple og rationelle filosofi kan måske også være med til at forklare, hvorfor målstyring er blevet så populært hos trendsættere i de danske kommuner (her tænkes på Kommunernes Landsforening og diverse konsulentfirmaer). Problemerne ved målstyring knytter sig således ikke til den bagvedliggende filosofi men til styring som teknik/proces."*

(Ejersbo, 1998a:136)

Styring efter på forhånd definerede mål i politisk kontekst er ikke uproblematisk, da politik ikke i den forstand har en substans. I det indledende spørgeskema til de administrative ledere svarede hovedparten, at det i høj grad var deres opfattelse, at "Byrådets og byrådspolitikernes opgave er i den styringsmodel, der er indført i

Skanderborg, formuleret som det at stå for den "centrale styring" - omfatter følgende:

- a) "visioner/udvikling"
- b) "hovedmål/målsætninger"
- c) "politiske kvalitetskrav"
- d) "ombudsmandsrolle"

Til spørgsmålet:

"Er det dit indtryk, at der er nogle af de 4 formulerede opgaver, borgerne i almindelighed lægger mere vægt på end andre?"

svarede 2/3 af de administrative ledere ombudsmandsrollen. Det er et indbygget skisma i modellen, at det forventes, at politikerne udfylder rollen på en måde, samtidig med en erkendelse af, at borgerne forventer noget andet. Dette skisma udfordrer de administrative ledere. En anden udfordring for de kommunale administrative ledere er decentraliseringen. Blandt andet får denne udvikling indflydelse på de kvalifikationer, der efterspørges hos de nye ledere i det offentlige. Dahler-Larsen har foretaget en "hen over årene" komparativ analyse af det indhold, der er i jobannoncer, hvori der annonceres efter kommunale topledere i 70'erne, 80'erne og 90'erne. (Dahler Larsen, 1997)

Annoncerne er for det første henover årene blevet længere. Følgende kvalifikationer kan oplistes som krav til 90'ernes offentlige topleder:

- \* aktiv sparringspartner for borgmesteren,
- \* aktiv leder af ledergruppen,
- \* serviceudvikler
- \* udvikler af kommunens økonomi og erhvervsliv,
- \* mål- og resultatorienteret,
- \* besidde engagement, visioner og gennemslagskraft.

Den kommunale organisation skal strømlines økonomisk og organisatorisk, så den bliver mere responsiv mod brugerne og mere serviceorienteret. Relationen til det private erhvervsliv er også central. (Klausen, 1998: 35)

Denne ledertype spiller godt sammen med Ferlie et al's model 1 og model 2 omkring NPM. Samtidig må det konkluderes, at disse to modeller giver en god og meget rammende beskrivelse i relation til Skanderborg casen.

Idealet for, hvordan Skanderborg kommune skulle organiseres, var som udgangspunkt (og dette eksisterer stadig i nogle af de interviewedes bevidsthed), at der i den Skanderborgske model er tale om en ren model:

BYRÅD

overordnede mål /kvalitetsmål



Brugerbestyrelser

målsætninger/kvalitetsmål

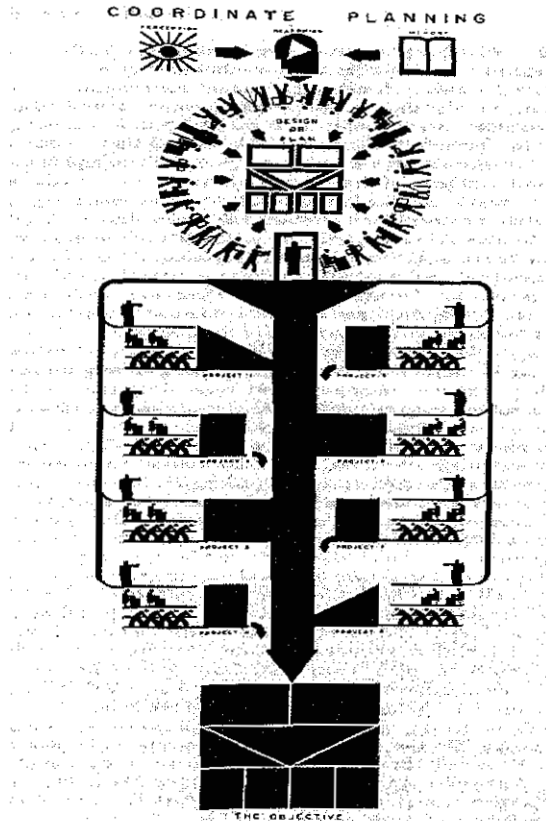
Det vil sige byrådspolitikerne udstikker de overordnede visionære mål og kvalitetsmål for alle de kommunale produktionsenheder. De kommunale produktionsenheder (brugerbestyrelserne) udarbejder i forlængelse heraf målsætning- og kvalitetsmål, foretager bl.a. bruger-tilfredsheds-undersøgelser, registreringer, mv.. Disse bliver på de årlige dialogmøder meldt tilbage til byrådet, der på baggrund heraf udstikker nye visionære og overordnede problemstillinger, og hele cyklussen gentager sig. Den rene model tager som udgangspunkt, at det er underordnet, om der er tale om det lokale rensningsanlæg, eller det er aktivering og bistand.

Et citat fra et interview illustrerer denne tanke:

Administrativ leder: "Altså jeg kan ikke se, at vi skulle ha' nogen politiske udvalg. Altså underudvalg, det kan jeg ikke se, hvad de skal bruges til. Altså jeg mener byrådet, det må være nok til at kunne styre den politiske udvikling. Og det er det, de skal ..... derfor. Og så øh ... må administrationen tage sig af det, ud fra det mål, som de fastsætter med servicen, og det omfang det skal ha'."

Det fremgår af foregående citat, at idealet og forståelsen af administrationens rolle er som den, der upartisk og neutralt instrumentelt implementerer de overordnede politiske mål. Denne model minder til forveksling om Harlow S. Persons model fra 1934 (fra Friedmann, 1987);





*“As a planning paradigm of considerable staying power, its leading idea was simple enough: the “institutional mind”- Persons quaint term for the Central Planning Board – has the ability to lay out the future in advance with something approaching scientific rigor. It knows how problems must be defined to be amenable to solution, and it can also determine which solutions are likely to be the most cost-effective. Operating on the basis of a strong social consensus, the institutional mind can rely on the willing cooperation of all participants in the planning process and on the acquiescence of a more or less silent, demobilized lay public. With nothing more than a simple*

*command or set of instructions, the blueprint will begin to materialize in stone and mortar." It was an altogether beguiling vision and a manager's dream."*

(Friedmann, 1987: 97)

Styringsforståelsen i denne 65-årige model er den, at den politiske ledelse kan sættes ind som den overordnede "institutional mind", der har overblikket, der kan se ud i fremtiden og beskrive, hvordan problemer skal defineres for at kunne håndteres. I Skanderborg modellen tales der ikke om problemer, men om målsætninger. Politikerne skal definere de overordnede målsætninger, der sætter retning for handling og aktion i Skanderborg kommune. I Harlows model refereres til et blueprint, der sættes ind i en command and control organisation, og derefter opnåes det intendede resultat. I Skanderborg kommune anvendes kvalitetsmål, der er delmål og afledt af den overordnede politiske målsætning. Dette var intentionen med Skanderborg modellen, det har imidlertid vist sig, at virkeligheden er langt mere kompleks end modellen.

Der er i denne grundforståelse tale om en organisation, der udelukkende håndterer, hvad Rittel og Webber kalder "*tame problems*" (1973). Tame eller i en dansk oversættelse, tamme problemer, nemt definerbare, let adskilt fra andre problemer og fra deres omgivelser. Friedmann definerer kontrasten "*wicked*" problemer:

*"By contrast, wicked problems have no definitive formulation and hence no agreed-upon criteria to tell when a solution has been found; the choice of a definition of a problem, in fact, typically determines its "solution"."*

(Friedmann, 1987: 10)

Wicked eller onde/vilde problemer er især kendetegnende for eksempelvis myndighedsområderne i den kommunale organisation, der kan siges at være kendetegnet ved at skulle håndtere daglige vilde problemer. Anbringelse af børn er et eksempel på en problemstilling, der kan karakteriseres som wicked. Disse problemstillinger skal håndteres i en model, der er baseret på løsningen af tamme, konfliktløse og målbare problemer.

For de aktive borgere har Skanderborg kommune opbygget en responsiv organisationsmodel, hvor NPM instrumenterne har en understøttende effekt.

*"Den danske anvendelse af NPM-tanker er præget af den højere grad af decentralisering, og NPM-tiltag kan være med til at styrke decentraliseringen."*

(Klausen og Ståhlberg, 1998: 46)

Det, der ikke kan rummes af Skanderborg modellen, er de områder, der ikke passer ind i denne produktions NPM model, områder som aktivering og bistand, flygtningeområdet mv., altså de områder, som kan karakteriseres som tunge sociale myndhedsområder, modsat eksempel-vis institutionsområdet. En politiker i Skanderborg formulerer denne problematik på et tidspunkt, hvor dialogen er omkring de tungere sociale områder:

Politiker: "...Ja, at det var sådan gået lidt i forfald, eller ... eller blevet sådan sat lidt ind på et sidespor."

Det er både på det administrative og det politiske niveau, at disse svært styrbare områder opleves som utilpassede. Men her er det den lokale opfattelse hos centrale administrative aktører, at det ikke er fordi, disse områder har en anden karakter, men der er udelukkende tale om styringsproblemer. Det handler blot om at finde den rigtige måle- eller kvalitetsstyringsmodel.

Denne tendens kan identificeres andre steder end i Skanderborg, hvilket følgende referat fra en roundtable session på den årlige konference i the Association for Public Policy and Management in New York City, oktober 1998 kan illustrere. Titlen på diskussionen er *"Does NPM Compromise Democracy"*. Debatten blev ført mellem Professor Fred Thompson, Willamette University og Lawrence E. Lynn, Jr., University of Chicago.

*"On the issue of NPM and democracy, Lynn asserted that NPM has the potential to compromise participative democracy and democratic institutions because of the delegation of policy making authority towards managers and away from elected officials. Thompson responded that NPM attempts to enable governments to better serve citizens in part by conceiving of them as customers whose needs and preferences must be understood and met. In this respect NPM attempts to enhance direct democracy by making governments more responsive to citizens. Lynn did not dispute that this could be true, but*

*countered that even if NPM succeeded in increasing responsiveness, many "customers" would not be better served, e.g., those who do not express their demands effectively."*

(IPMN Newsletter, Fall 1998: 1)

NPM understøtter det direkte demokrati ved at gøre den offentlige sektor mere responsiv. En del af "for"brugerne vil dog ikke få en bedre "service", da denne gruppe ikke kan udtrykke deres ønsker og behov "effektivt". Et godt eksempel på en sådan tendens, er medborgerhus og kulturhussagen, som bliver præsenteret i kapitel 6, hvor der sker en styrkelse af "elite" borgernes kanal ind i det kommunalpolitiske rum.

*"NPM's emphasis on what critics have termed "neo-managerialism" tends to place too much emphasis on improving government "efficiency" or "cost-effectiveness" at the expense of improving the quality of social assistance and other services. He conceded to Thompson's argument that NPM could and should attempt to improve government operational efficiency, but that this was not enough; that trading-off attention to efficiency tends to decrease government attention to legitimate social welfare and other policy issues requiring the attention of elected officials."*

(IPMN Newsletter, Fall 1998: 2)

Fokus kommer i al overvejende grad på effektivitet. Hensynet til effektiviteten kommer til at fylde meget i de valgte og de ansattes bevidsthed, så meget, at der ikke bliver tilstrækkelig opmærksomhed på de områder, som eksempelvis det tungere sociale område, som netop har behov for en høj grad af opmærksomhed og bevidsthed fra de valgte og de ansattes side. Lennart Lundquists "offentlige etos" er et udtryk for denne bekymring.

De administrative ledere risikerer altså at blive en slags økonomiske effektivitetsagenter, og måske bliver det i denne sammenhæng vigtigt at gå et skridt tilbage og filosofere lidt over, hvorfor det egentlig var, vi oprettede kommunen ? Var det for at have en effektiv produktionsmaskine ? Eller var der også en anden hensigt hermed ?

I relation til første generation NPM står Skanderborg kommune som case centralt i denne udvikling, netop decentraliseringstankegangen

har været meget central gennem ændringsprocesserne i Skanderborg kommune. "Decentral ledelse med central styring" er grundsætningen eller måske snarere læresætningen, der gennemsyrrer hele den kommunale organisation i Skanderborg. Samtlige af de interviewede personer i Skanderborg havde forestillingen om "Skanderborg modellen" på nethinden, når vi interviewede dem.

Et godt eksempel på målsætnings implementering er det forhold, at nu skal politikerne i Skanderborg kommune ikke længere sidde som en form for "gidsler" i de enkelte brugerbestyrelser, følgende interviewsekvens fra et politikerinterview er meget illustrativ:

Politiker: "...I den første periode sad vi jo i bestyrelserne for institutionerne og for mig var det rigtig godt. Jeg havde ikke prøvet at have børn i en børneinstitution og komme ud og se hvad de i grunden laver og øh ... man får en lidt anden ..."

Interviewer: "Men det har I droppet jo ?"

Politiker: "Ja, det har vi droppet."

Interviewer: "Og det var så efter en diskussion om ... ?"

Politiker: "Det var en diskussion og en byrådsafgørelse, jeg tror det var oppe i byrådet, ja det var den også .. hvor den blev stemt ned."

Interviewer: "Hvorfor blev den stemt ned ?"

Politiker: "Jamen det var jeg selv med til, fordi vi synes ikke, vi kunne have selvforvaltning, og så der bare sad en person fra et byråd i et udvalg, som fik en bedre viden end de andre, altså vi skulle have det samme af den viden."

Interviewer: "Men så får I jo ikke viden på den måde der. Men hvordan får I så viden ?"

Politiker: "Jamen, det gør vi så ved dialogmøderne, og ved at møde folk i Brugsen, og ... og det er nok også derfor, at jeg synes, at jeg har flere i telefonen nu, end jeg havde før i tiden. De tror ikke vi får den viden, vi skal ha', og det er jo heller ikke altid, vi får det (ha ha ha)."

Det var intentionen, at byrådspolitikerne skulle have lige meget viden, dialogmøderne skulle opfylde dette behov. Viden eller manglende

viden er et ofte gentaget emne gennem flere af interviewene med lægmænds-politikerne. Af de øvrige aktører bliver dette ikke oplevet som et problem, men mere som ønske om utidig indblanding i de konkrete sager. Skræmmebilledet er her den gamle sognerådspolitiker med enkeltssagsinteressen.

I Skanderborg kommune foretog man i 1993 en bredspektret spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Kommune Data. Vores spørgeskemaundersøgelse til politikere og til de administrative ledere viste, at der ikke var blevet lavet en egentlig opfølgning af denne. Er dette udtryk for en ren symbolsk handling ?

Styrkelse af borgerne gennem en form for valgfrihed via decentralisering og spørgeskemaundersøgelser ser Klausen og Ståhlberg som en variant af empowerment, der spiller godt sammen med NPM :

*“Det er empowerment derimod, når der er tale om at styrke borgerne gennem etablering af valgfrihed, som både i demokratisk forstand (når folk stemmer med fødderne, og når man laver borgerundersøgelser), og i ledelsesmæssig forstand (når man får et feedbacksystem via brugerundersøgelser m.v., der kan danne grundlag for at ændre på produktindhold og strategi) er en introduktion af markedsmekanismen som feedback og styringsinstrument.”*  
(Klausen og Ståhlberg, 1998: 21)

Klausen og Ståhlberg giver her udtryk for en "smal" empowerment forståelse, hvor empowerment er relateret til "exit", at borgeren går til en anden udbyder, hvis borgeren er utilfreds med det tilbudte. Andre eksempelvis Burns et al (1994) knytter en bredere forståelse til empowermentbegrebet og relaterer dette tættere til "voice", hvor borgeren har indflydelse via eksempelvis dialog og forskellige indflydelsesfora.

Adskillelsen mellem politik og administration står som en central målsætning i Skanderborg. Sættes dette i relation til foregående kapitels konklusion omkring governmentmodellen, er dette jo en klassisk adskillelse, der hvor forskellen kan identificeres, kan være motiverne bag.

*"Den klassiske fordring, som vi kender fra bl.a. Max Weber, fordrer adskillelse af det politiske og det administrative niveau med henblik på at sikre demokratisk kontrol, NPM fordrer adskillelse med henblik på at undgå demokratisk kontrol."*

(Klausen, 1998:40)

Et interview af en administrativ leder i Skanderborg er meget illustrativt i relation til denne problemstilling:

Administrativ leder: "Nej, jo men spørgsmålet er, om der er nogen, der er gået meget op i en sag på det sidste eller sådan noget, fordi der har været nogle enkelte sager, men som udgangspunkt kommer dispensationssager jo slet ikke derop. De skal afgøres rent administrativt. Så har man politisk gået hen og taget nogle enkeltsager op. Men det er jo ikke efter bogen."

Interviewer: "Hvilken bog ? Delegationsbogen ?"

Administrativ leder: "Den der bog ?"

Interviewer: "Den vil vi gerne have en kopi af."

Administrativ leder: "Den der bog. Men det er jo den, der ikke findes."

I interviewet går den administrative leder ind og nævner "bogen" som en spøg. Som interviewer blev det ikke opfattet som en spøg, vi havde efterspurgt en delegations- og kompetenceplan i Skanderborg kommune, hvilket viste sig at være lidt af en hvepserede. Da den pågældende leder så siger "Men det er jo ikke efter bogen" som en spøg, misforstod vi det og troede, der var tale om en konkret bog. Lederen peger henimod sin reel og siger "Den der bog ?". Vi tror igen, han peger på en konkret bog, og vi beder derfor om et kopi af denne. Først på dette tidspunkt går det op for os, at var tale om en spøg. Det er det overordnede niveau, man har fokus på i Skanderborg modellen. Det er de overordnede målsætninger, politikerne skal tage sig af og koncentrere sine kræfter på. Dispensationssager er ifølge den interviewede administrative leder et rent administrativt anliggende, der ikke skal underlægges demokratisk kontrol. Der, hvor dette bliver yderligere problematisk, er, at retningslinierne eller reglerne ikke er skrevet ned, der eksisterer tilsyneladende ikke en delegationsplan.

Det er paradoksalt, at der i Skanderborg kommune opbygges et paradigme, hvis fundament er den klare adskillelse mellem politik og administration, men denne adskillelse er kun formuleret i meget brede og vage formuleringer.

I Skanderborg kommune har man fået indarbejdet en årlig cyklus med dialogmøder, temamøder og revision af målsætninger.

I decentraliseringsstrategien er de såkaldt BTU, Bruger Tilfredsheds Undersøgelser, en hjørnesten. At politikerne finder det problematisk, er symptomatisk for den manglende ildhu, der kan konstateres i forbindelse med ændring og udvikling af de overordnede målsætninger. En administrativ leder udtaler følgende om politikerne i relation til de overordnede politiske målsætninger og den særlige dialogcyklus:

Administrativ leder: "... det trænger sig på, for hvordan får de (politikerne) impulser til, at de kan få revideret deres målsætning, for det er der, at de skal vise deres politik .....(lidt senere under samme emne) Men det trænger de til. Og det fik vi dem heller ikke skubbet i gang med sidste år. Der var de samme som forrige år. Så på den måde kan man jo godt føle, som du siger, at det kom lidt frem på dialogmøderne, at vi har ikke fået målsætningerne ud. Det har de, men det er de samme, som de har fået en gang til, ikke også."

Det går lidt trægt med at få politikerne i spind, det gjorde det også sidste år. Så to år i træk har de samme målsætninger været sendt ud, og politikerne skal tilsyneladende skubbes igang.

Klausen(1998) bemærker, at det er bemærkelsesværdigt så lidt debat, der har været omkring diverse NPM tiltag. I særdeleshed fra slutningen af 80'erne og fremefter er der sket en høj grad af prægning fra de centrale trendsættere såsom Finansministeriet, Amsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

*"Det er endvidere, hvad der er blevet doceret af disse organisationers konsulenter og på institutioner som Den Kommunale Højskole og Forvaltningshøjskolen, og det er, hvad lederne i det offentlige har fået "tudet ørene fulde" af på diverse kurser for institutionsledere til diverse toplederprogrammer i 5-bysamarbejder osv. Det ses af diverse bøger<sup>25</sup> om kvalitets-*

<sup>25</sup> Det er ikke samtlige publikationer jeg har gennemgået og jeg henviser derfor også direkte til Klausens opstilling.



lederudvikling (Kommunernes Landsforening og De Kommunale Chefforeninger 1991; Kommunernes Landsforening 1989; 1992a; 1994; 1996; 1997; Den Kommunale Højskole i Danmark og Kommunernes Landsforening 1991; Helth 1996), om decentralisering, mål- og økonomistyring (Kommunernes Landsforening og Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet 1991; Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen 1991; Kommunernes Landsforening 1993; 1995 a og b; den Kommunale Højskole i Danmark og Kommunernes Landsforening 1994), om udlicitering og frie valg (Kommunernes Landsforening, 1991, 1992b).” (Klausen, 1998: 35).

Første generation NPM havde en høj grad af empirisk resonans i Skanderborg kommune. Første generation NPM var ikke til debat i Skanderborg. Skanderborg kommune har som organisation haft en aktiv rolle i denne spredningsproces, hvor flere af de ansatte har deltaget på kurser mv. arrangeret af KL.

Anden generation NPM i relation til Skanderborg casen er omdrejningspunktet for næste afsnit.

### **5.5.2 Anden generation NPM i Skanderborg**

I model 3 "In Search of Excellence" er der fokus på værdier, kultur og symboler, og der er stor interesse omkring, hvordan organisationer håndterer ændringer og udvikling. Læringsperspektivet bliver centralt, og fokus flyttes fra ledelsesrolle i denne udvikling til i højere grad at sætte fokus på processen. I Skanderborg er der sat fokus på ledelsens rolle såvel den centrale som den decentrale. Sættes fokus et hak længere ned, på den decentrale leder, er der stor forskel på, hvordan denne rolle opfattes og håndteres. Spændet går fra fra den modernisering-sorienterede "Skanderborg kommune er min organisation" til de mere professionsorienterede.

En decentral leder udtrykker sig på følgende måde:

Interviewer: "Men når du siger, at det du kaldte udenomsting, tror jeg nok, altså det, der tager meget tid, altså, hvad er det så, er det rent kontorarbejde, eller hvad er det?"

Decentral leder: "Ja, det er det. Det jeg kalder udenomsting, det er sådan set det, der ikke har så forfærdelig meget med den der primære ydelse, at skabe et godt sted for børnene. Det er kontrolarbejde, det er bogholderi, og det er løn, og det er arbejdspladsvurdering og det er MED, nej MED har selvfølgelig også noget med personale at gøre, men det er blevet så bureaukratisk på en eller anden måde. Det er nok meget godt, ikk, men det er ikke altid det passer ind til en lille institution. Nogen gange så virker det som om nogen af de ting, de passer til en øh kæmpe virksomhed i stedet for en lille institution."

At dette citat er symptomatisk for flere af de decentrale ledere understreges af nedenstående:

Interviewer: "De institutionsledere som siger, at de synes, at der er meget langt til rådhuset, og at de mangler sådan træholdere eller samlende bindere imellem sig og rådhuset, kan du forstå det?"

Decentral leder: "Ja, jeg oplever, at de føler sig meget alene hjemme, for de ved reelt ikke, hvem de skal snakke med hernede. Hvis en skole eller et plejehjem eller et eller andet har et andet problem, man har ikke sagt, at den der er kontaktpersonen, for det kunne man bare gøre, og så sige, at hvis det var noget, man ikke vidste, så ved de, hvem der ved det, ikke. Der er jo også mange, der ringer til mig som slet ikke har noget med mit område at gøre, men så ringer de fordi de kender mig og jeg ved så hvem de skal snakke med, men bare det at man ved en, som så kan formidle, at nogle ting kommer til at køre, ikke. Jeg synes, at man har svigtet dem."

Modellen "In Search of Excellence" (3) ligner meget model 2 med decentralisering og kvalitetsstyring, men de instrumenter, der tages i anvendelse, er en udvikling eller en tilpasning til de ændrede styringsvilkår. Når eksemplet med den decentrale leder trækkes frem, er det som eksemplificering af, at anden generation NPM med fokusering på værdier og kultur ville være relevant i en Skanderborg sammenhæng.

Model 4 "Public Service Orientation" er en fusion mellem ideer fra ledelsesteorier i både den offentlige og den private sektor. Men i denne variant er der to nye træk. For det første en begyndende skepsis mod direkte at importere modeller fra den private sektor over i den offentlige, og for det andet et skift til at sætte fokus på brugere og borgere modsat de andre modeller, hvor fokus er på forbrugere. I Skanderborg var der blandt de centralt placerede aktører ingen skepsis at spore overfor de teorier, der er importeret fra den private sektor. Der var forvirring at spore. Forvirring, fordi styringsredskaberne ikke virkede efter hensigten, men dette blev af hovedparten af de administrative ledere oplevet som et detaljeringsproblem. Bare kvalitetsmålene blev defineret tilpas operationelle, så ville problemerne løses.

Herudover var der en høj grad af forvirring at spore blandt lægmandspolitikkerne. Det forhold, at diverse struktur- og styringstiltag direkte overføres fra den private til den offentlige sektor er meget centralt i undersøgelsen i Skanderborg kommune. Et godt eksempel er hele sprogbrugen. Her er et eksempel fra den overordnede målsætning for det område, der kan karakteriseres som bl.a. det lidt tungere sociale område – i Skanderborg terminologi – Rådhusborgerbetjening:

*"De borgerrelaterede rådhusopgaver samles fremover, jfr. byrådets beslutning af 31.1.1996, under en decentral ledelse (ny direktør) som en egentlig rådhusproducentfunktion...."*

(Skanderborg kommune, "1998-2003 Mål og Budget", 1998: 5)

At løse bl.a. særlige sociale problemer er hermed blevet til en "rådhusholdningsfunktion". At denne økonomiske eller måske snarere hard core NPM terminologi er sneget ind i sproget, synes ikke kun at være på symbolplanet jf. følgende citat.

Administrativ leder: "Når vi går ind og siger, jamen vi har ... vi har organiseret os således, at vi har en direktør med sit eget område, som borgerrelateret rådhusbetjeningsområde ... Jeg kunne i princippet sige, jamen det ku' vi ligeså godt få folk til, vi ku' udlicitere hele opgaven, det er der stadigvæk mulighed for at gøre ... Og så sige andre må tage sig af socialrådgiverfunktionen, det har man jo set nogen kommuner gøre, altså, hvor de udliciterer de opgaver og har andre til at gøre det. Øh ... skatteområdet, det er på vej til og hvad skal vi sige, en kontrakt vi indgår med staten. Så, hvad skal vi sige, det serviceniveau vi har der, hvad det skal være, så ku' man sagtens få selvforvaltet hele området. Og den tanke den går der nok lige et par år om at modne. "

Det fremgår af ovenstående citat, at det ikke er selve substansen, der er afgørende for valg af organiseringsmodel. Der mangler en erkendelse af, at forskellige områder eller sektorer, som eksempelvis serviceområder i forhold til myndighedsområder, kræver forskellige former for organisering. Det, der er fokus på, er den rendyrkede og enkle model, der er tænkt som en universel ramme, der kan sættes ned over alle områder eller sektorer i Skanderborg kommune. Der var ingen kritik at spore. En vis kritisk tilgang, som det er skitseret i anden generation NPM, havde haft en opløsende effekt i relation til de mere eller mindre synlige konsekvenser af den nuværende første generations NPM strategi.

Det forhold, at politikken teknificeres og trækkes ud af den politiske sfære, er et synligt træk ved vores interview af politikerne. Især den menige politiker får følelse af at miste terræn:

Politiker: "Det er jo så igen på det der vidensområde, hvor de første perioder, der var det jo sådan, at når vi kom til et udvalgsmøde, og så vi havde en sag for, som vi synes, at sådan generelt var vi for lidt vidende og måske at vi generelt var for lidt vidende gjorde, at det var lidt svært at tage stilling til den sag der. Og vores udvalgsformand og direktøren for området, han mærkede det jo. Vi sad jo ..... vi var jo en mindre gruppe, der snakkede tættere sammen og han gjorde så det, at han sagde: Ved I hvad, vi udsætter sagen til næste møde – vi havde jo møde en gang om ugen – så indkalder vi, altså, de folk i forvaltningen, som kender de der sager lidt dybere, og så får I en allround omtale af hele den problemstilling, og så tager vi stilling til sagen bagefter. Det er der ikke ret meget af mere ..... I den forbindelse vil jeg jo så sige, at når man bliver kontaktet af de der grupper, så er man jo altså ikke så godt klædt på mere, og det synes jeg er et problem."

Det er ikke unikt for de menige politikere i Skanderborg, at der er denne frustration. I en svensk kontekst kan tilsvarende tendenser spores:

*"Från politikernas sida kan man uppleva, att man tappat greppet och en vilsenhet sprida sig: Vad är vår uppgift i den nya organisationen?"*  
(Bergström, 1998: 184)

Montin går skridtet videre og ser denne udvikling som en uheldig udvikling, hvor strukturen kommer før politikerens:

*"Politikerrollen anpassas til de organisatoriska lösningarna snarare än att organisationsutformningen anpassas til politikernas önskemål om en ny och bättre roll. Det kan skapa hemlöshet och identitetsproblem för de förtroendevalda (se t.ex. Montin 1993b; Blomquist 1996)."*  
(Montin, 1998: 97)

Dette, at politikerrollen skal tilpasses strukturen, er nærmest en selvfølgelighed. I det følgende citat drejer samtalen sig om Skanderborg modellen. Det er den, der refereres til i følgende klip fra et interview med en centralt placeret politiker.

Politiker: "Samtidig har det jo givet os mulighed for, at vi har kunnet rette hele forvaltningsstrukturen og de politiske roller ind efter det, og det er efter min mening der, hvor de fleste kommuner stranded i dag, det er hvis de ikke sørger for at få hele rådhuset og alt hvad der ligger omkring det med i det, men det er kun noget der foregår ude i marken, så får man slet ikke effekten af det."

Det fremgår af dette citat, at det er de politiske roller, der indrettes efter modellen og ikke omvendt. Det kunne konkluderes i Skanderborg, at det primært er hos lægmandspolitikeren eller fritidspolitikeren, at denne frustration kunne identificeres. Den samme tendens kunne Stig Montin dokumentere i hans undersøgelse på ældreområdet i Stockholm (Montin, 1998). I Skanderborg er det blandt andet udgangspunktet, at den enkelte politiker ikke skal belastes med enkeltsager, og at det er det overordnede, der skal prioriteres af politikerne.

Interviewer: "Men det, at du siger, at der er meget at læse og forberede sig til, er det noget du har mærket ... er mængden blevet mere eller mindre siden du startede ?

Politiker: "Den er blevet større. Ja, det er den. Fordi før havde vi jo ... de første 4 år jeg var med sad jeg i det gamle xxudvalg og xxudvalget, og det var meget centreret om de 2 området. Og vi havde jo ikke sådan øh ... vi fik jo ikke så meget fra de andre områder dengang. Vi havde ikke dialogmøderne dengang og øh ... selvforvaltningen var jo ikke ført helt ud dengang heller ikke. Vi har fået mere at læse, det er helt sikkert. Mere at sætte os ind i."

Det synes at være en uheldig kombination for politikerne i Skanderborg kommune, at flere af de interviewede politikere giver udtryk for, at de har fået mere at lave, samtidig med, at de får mindre af den viden, de mangler.

Der sker i skiftet fra første til anden generations NPM et begyndende skift i fokus fra produkt til proces. I Skanderborg casen har de kommunale administrative ledere et førstegenerations NPM perspektiv, og dette perspektiv giver i flere sammenhænge problemer. I relation til det overordnede spørgsmål for dette afsnit, må det konstateres, at

anden generation NPM ikke har empirisk resonans i Skanderborg casen.

### **5.6 Konklusion**

Der kunne identificeres 4 idealmodeller omkring NPM perspektivet. Disse 4 modeller blev i kapitlet operationaliseret ud i første og anden generations NPM. Første generation NPM er karakteriseret ved den skarpe adskillelse mellem politik og administration (eller produktion). Der er mange fællestræk mellem den rolle, kommunale administrative ledere spiller i et government perspektiv og i et første generation NPM perspektiv. Det er den neutrale implementator, der deltager i et afgrænset administrativt felt, som defineres og som definerer sig selv ud af det politiske felt. Anden generation NPM er karakteriseret ved en begyndende nedbrydning eller ophævelse af adskillelsen mellem politik og administration.

Der var en høj grad af empirisk resonans i første generation NPM i Skanderborg casen. Der har i etableringen af første generation NPM ikke været modstand i Skanderborg casen, men problemerne i første generation NPM begynder at vise sig. Eksempler, som kan fremhæves, er lægmandspolitikerens manglende rolle. At lægmandspolitikerer skal sidde som den overordnede målsætter for områder, denne ikke har viden omkring, er problematisk. Et andet eksempel er den forskellighed, der er på kommunale ansvarsområder, første generation NPM kan ikke håndtere disse forskelligheder. Første generation NPM tager sit udgangspunkt i tamme problemer, hvor kompleksiteten er lav.

Der var ingen empirisk resonans i anden generation NPM. Det, som betones i anden generation NPM, kunne med fordel afbøde og afhjælpe en del af problemstillingerne i Skanderborg casen. Dette indebærer blandt andet, at adskillelsen mellem politik og administration ikke ses som et monument i sig selv.

Samlende må det for både første generation NPM og Skanderborg casen konkluderes, at de kommunale administrative lederes rolle i relationen mellem politik og administration er karakteriseret ved adskillelse. I anden generation NPM er der tegn på, at relationen mellem politik og administration i højere grad bliver samlende. Denne tråd tages op i det næste kapitel.

## Kapitel 6 Governance

Dette kapitel, der er det sidste af afhandlingens tre centrale analysekapitler, omhandler kernespørgsmålet:

*Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere i relationen mellem politik og administration i et governance perspektiv ?*

De bud, der definerer dette begreb, som det også vil fremgå i dette kapitel, går fra den smalle styringsforståelse til en meget bred og nærmest altomfattende forståelse af governance som relationer mellem individer. Governance-forståelsen er i dette kapitel eksplicit defineret og fortolket ind i en konkret dansk kommunal kontekst, og definitionen af begrebet er tæt relateret til netværkstankegangen.

I kapitlets analyse er fokus sat på følgende spørgsmål:

Kan der identificeres en idealmodel ? Hvad siger denne om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?

Hvordan forholder det sig i Skanderborg kommune: er der empirisk resonans i governancemodellen ? Hvilken rolle spiller kommunale administrative ledere mellem politik og administration i dette perspektiv ?

Det gøres ved, at begrebet governance indledningsvis afgrænses og defineres. I forlængelse heraf præsenteres og diskuteres to teoretiske perspektiver på den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration, hhv. agencymodellen og networkmanagermodellen. Essensen af denne gennemgang sættes i relation til Skanderborg casen.

### 6.1 Indledning

Dette kapitel adskiller sig i sin opbygning fra de to foregående analysekapitler ved at fokus i den teoretiske gennemgang primært er på ledelsens rolle i en governance-proces, og at fokus i den konkrete case primært er på den aktuelle medarbejders rolle i processen. I dette kapitel sættes i den første del fokus på den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i et governanceperspektiv. Indledningsvis diskuteres begrebet governance med henblik på en afgrænsning af dette begreb. I forlængelse af denne afgrænsning præsenteres og diskuteres to



"skoler" henholdsvis "The Blacksbury Manifesto"<sup>26</sup> og "Governance-klubben"<sup>27</sup>, der har sat særlig fokus på den ansattes rolle i et governance perspektiv. I relation til Blacksburyperspektivet inddrages kort Lennart Lundquists begreb "demokratins væktare", da Lundquist i sin udvikling af begrebet har været under stærk inspiration af Blacksbury perspektivet.

Det var overraskende, at det ikke på det administrative ledelsesniveau i Skanderborg var muligt at finde governancelignende træk. Dette fik blandt andet den konsekvens, at fokus i relation til Skanderborg casen bevægede sig udover det administrative ledelses niveau, da der i den konkrete beslutningsproces, "Kulturhussagen"<sup>28</sup> ikke var direkte deltagelse af hverken reference- eller topledere fra Skanderborg kommune. Men som det også vil fremgå af casen, har "Kulturhussagen" stor betydning i relation til blandt andet den administrative ledelses selvforståelse.

I anden del af dette kapitel præsenteres "Kulturhussagen", en governanceproces fra Skanderborg kommune. Dette gøres med det formål at diskutere og perspektivere denne sag i relation til den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

## 6.2 Begrebet Governance

I dette afsnit præsenteres, diskuteres og afgrænses begrebet governance.

Governancebegrebet opstår ud af begrebet government. Altså en bevægelse væk fra selve institutionen eller produktet hen imod processen, governance, hvor der er en åbenhed overfor alle relevante aktører i den givne proces, modsat government, hvor aktøren er forudsat indsat via den parlamentariske styringskæde.

---

<sup>26</sup> "The Blacksbury Manifesto" der ledes af Gary Wamsley påbegyndte en dialog, der sætter sit primære fokus på legitimitetsproblematikken og i denne sammenhæng forsvarede den ansattes rolle i en governanceproces. Dette perspektiv uddybes senere i dette kapitel.

<sup>27</sup> Det, der i flere kredse bliver omtalt som "the Governance Club" begyndte via det pioner arbejde som Walter Kickert, Jan Kooiman og flere af deres kollegaer udarbejdede i relation til et forskningsprojekt, der blev etableret i 1990 på Erasmus Universitetet i Rotterdam. Governanceklubben bliver præsenteret senere i dette kapitel.

<sup>28</sup> Som det vil fremgå senere i dette kapitel har jeg ikke deltaget direkte i denne interview proces, da denne sag blev afdækket af Kultur- og Fritidsgruppen. Se iøvrigt kapitel 3.

*"This is where the concept of governance becomes important as an underlying principle, as opposed to government - process as opposed to organization."*

(Bogason, 1996: 83)

I takt med omfanget af delegering, decentralisering, deregulering, brugerindflydelse, contracting out og så videre på tværs af offentligt - privat og i samme takt på tværs af niveauer har begrebet government i flere sammenhænge mistet sin berettigede betydning som analyse-udgangspunkt. Det giver ikke mening at tænke i kommandolinier, i hierarkier, fra top til bund. Postmodernister som Fox og Miller (1995) tænker i energicentre, Bang og Dyrberg taler om polycentre (1997) og endnu flere henfører til tendensen som en proces fra government til governance (Bogason, 1996; Wamsley, 1996; Kooiman, 1993b).

*"...we are witnessing the transformation of the structure of government into a system of local governance, involving complex sets of organisations drawn from the public, private and voluntary sectors."*

(King og Stoker, 1996: 1)

Centralt i denne afhandling står Blacksburg perspektivet. Dette perspektiv tog sit udgangspunkt i "The public Administration and the Governance Process: Shifting the American Political Dialogue" (1983) af Gary Wamsley et al, der blev kendt som the "Blacksburg Manifesto" eller the "Blacksburg Perspective".

The Blacksburg Manifesto er et "institutionally grounded" bidrag.

*"...prefers to see public administration as governance rather than merely management or administration in the public sector ..... Governance connotes the use of authority in providing systematic steering and directing."*

(Wamsley et al, 1990)

Her er governance forståelsen citeret fra "Refounding Public Administration" (1990) i det følgende omtalt som Refounding 1. I Refounding 1 er det tydeligt, at fokus er sat på governance i forhold til systematisk styring, effektivitet, og fokus på ledelse i forhold til autoritet.

*"Clearly the challenges ahead require "governance" (choosing, prioritizing, directing, and steering) as opposed to drift or gridlock (Wamsley et al,*

*forthcoming*). *Yet governance requires a better and more dedicated public administration at all levels of government, one which plays an effective role in governance.*"

(Wamsley, 1990: 114)

I det seneste samlede bidrag "Refounding Democratic Public Administration" i det følgende omtalt som Refounding 2, sker der i Blacksburgperspektivet et paradigmeskifte i blandt andet forståelsen af governancebegrebet. I en samtale med Gary Wamsley i 1997 definerede han governance:

*"Evoke circumstances for actors to relate to each other - and find meaning of their life."*

Denne definition åbner processen op for alle relevante aktører og samtidig er fokus sat på "evoke circumstances", at sætte rammerne for deltagelse. Her nedtones styringsperspektivet og styring forstås i en smal mål-middel forståelse. Styring i Wamsleys perspektiv sættes i forhold til en åben proces, hvor det mere handler om at sætte bevægelserne i gang end om selve udfaldet af processen, fokus flyttes fra produkt til proces.

Her bliver den administrative ledelses rolle, og forøvrigt også andre ledelsesniveauer i det kommunale perspektiv interessant. I denne governance forståelse kan dette perspektiv modsat government perspektivet åbne op for denne aktive deltagelse på lige fod med andre indirekte valgte, direkte valgte og ansatte aktører i den konkrete proces.

March og Olsen har i "Democratic Governance" følgende Ostrom inspirerede definition af governance begrebet:

*"Governance involves affecting the frameworks within which citizens and officials act and politics occurs, and which shape the identities and institutions of civil society. A discussion of modern, democratic governance in these terms is primarily a discussion of how those institutional frameworks can be organized to achieve democratic ideals and how institutions are constituted and changed within the processes they define (Ostrom, 1990)."*

(1995: 6)

March og Olsen ser demokratisk governance udfra et nyinstitutionelt perspektiv som bestående af mere end ren management eller ledelse

af effektive politiske koalitioner og "tag og giv" ud fra antagede begrænsninger. Governance har også betydning for skabelsen og tilblivelsen af socialt og politisk liv - både at skabe historien, forståelsen af den og evnen til at lære af historien. (1995: 44)

Et andet relevant bud på en definition af governance er Kooimans (ed.) "Managing Public Organizations" (1993a):

*"The governance concept points to the creation of a structure or an order which can not be externally imposed but is the result of the interaction of a multiplicity of governing and each other influencing actors. This order is a restricting but also an enabling or reinforcing condition for social-political action. In practical action there exists a continuous interaction between those conditions and the use and the implementation of those conditions. A governance structure has to free and coordinate sufficient transforming capacities in order to cope with modern governing needs. The 'purpose' of governance in our societies can be described as coping with the problems but also the opportunities of complex, dynamic and diverse modern societies."*  
(Kooiman, 1993a, p. 64)

Der er, som det fremgår af det foregående, langt fra enighed omkring begrebet governance og som Rod Rhodes fremhæver er der mange bud:

*"Finer (1970:3-4) treats government and governance as synonyms but in current use governance stands for a change in the meaning of government, referring to: a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed. In evitably, there are several contending meanings for the term. It refers to, for example, the minimal state; corporate governance; the new public management; and 'good governance' (see Rhodes, 1997: ch. 3)."*  
(Rhodes in Kickert et al, 1997a: xi)

Rhodes fremhæver følgende fælles karakteristika i sin forståelse af begrebet governance, hvor governance refererer til selvorganiserende, interorganisatoriske netværk:

1. *Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state means the boundaries between public, private and voluntary sectors become shifting and opaque.*
2. *Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes.*
3. *Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants.*
4. *A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the State; they are self-organizing. Although the state does not occupy a sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer networks."*

(Rhodes 1997b: 53)

Begrebet netværk er en beskrivelse af flere uafhængig af hinanden aktører, der er en del af processen omkring at tilvejebringe forskellige former for serviceydelse. Rhodes beskriver det; "Governance is about managing such networks." (Rhodes in Kickert et al, 1997a: xi)

Det er denne netværksforståelse, præsenteret af Rhodes, der er rammeforståelsen for begrebet governance i denne afhandling. Denne definition er iøvrigt sammenfaldende med den forståelse, der er i governanceklubbens perspektiv. Governancebegrebet er i sig selv tomt. Der er, som det også er fremgået af denne diskussion, fra meget stramme og stringente governance forståelser til mere brede som governance som "mellemmenneskelige relationer". Ovenstående afgrænsning med reference til Rhodes er et udtryk for den grundforståelse, der anvendes som basis for analysen af kulturhussagen i Skanderborg kommune. Der vil i det følgende være tale om en implicit local governance forståelse.

*"The phrase local governance is now used in place of local government to capture the range of organizations, drawn from the public, private and voluntary sectors, involved in delivering local services."*

(Rhodes, 1997b: 8)

I det foregående og det følgende er governance i denne afhandlings sammenhæng defineret ud fra ovenstående netværksforståelse. I de næste afsnit sættes den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i relation til governance i perspektiv. En gruppe, der i sammen har brudt bølger og kommet med et konkret bud på den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration, er "Blacksburg folkene".

### 6.3 The Blacksburg Manifesto

O.C McSwite giver i "Legitimacy in Public Administration" (1997) følgende meget dækkende beskrivelse af Blacksburg perspektivet:

*"The Blacksburg group, led by Gary Wamsley, started a line of dialogue that focused directly on the legitimacy question and that defended the administrative function in governance. Given that the field and the role of administration in government were being defined out of hand as illegitimate by politicians and political appointees, this effort played a major role in helping to sustain the field against its attackers."*

(McSwite, 1997: 222)

Papiret "The Public Administration and the Governance Process: Shifting the American Political Dialogue" Gary Wamsley (ed.) (1983) blev kendt som the "Blacksburg Manifesto" eller "Blacksburg Perspective". Dette paper var startskuddet for the Center for Public Administration and Policy på Virginia Polytechnic Institute and State University. Papiret, hvor fokus blev sat på at opbygge en basis for Public Administration. Det første bidrag fra Blacksburgfolkene fik en noget blandet modtagelse og bliver stadig anset for at være et stykke fra main stream public administration i USA, men dette forhold gør ikke deres bidrag i debatten mindre interessant.

The Blacksburg Manifesto er et *"institutionally grounded piece"* der ser *"the acceptance of authority as an inescapable aspect of human activity"* og foretrækker

*"to see public administration as governance rather than merely management or administration in the public sector.....Governance connotes the use of authority in providing systematic steering and directing."*

(Wamsley et al, 1990).

Blacksburg projektet er eksplicit normativt og præskriptivt.

*"One essential characteristic of the Blacksburg perspective is that it is explicitly normative theorizing about public administration. It prescribes a way of understanding public administration that explicates the practice as a legitimate partner in the governance process."*

(Wamsley et al, 1996: 11)

Blackburg perspektivet ligger i forlængelse af traditionalisterne som eksempelvis Dwight Waldo (1948), Norton Long (1949), Robert Dahl, Philip Selznick, Herbert Kaufman (Wamsley et al, 1996: 16).

*"White and McSwain have labeled these dissenters from the orthodoxy of administrative management as "traditionalist"- traditionalist in the sense that these scholars were true to the tradition that the federalist and Anti-Federalist had in common; that administration was a fundamental part of governance."*

(Wamsley et al, 1996: 17)

De to efterfølgende milepæle i the Blacksburg Manifesto har været "Refounding Public Administration"(Refounding 1) fra 1990 og "Refounding Democratic Public Administration" (Refounding 2) fra 1996<sup>29</sup>. Derudover har de enkelte og skiftende bidragydere produceret en mængde papers, artikler og bøger. Både Refounding 1 og 2 er stærkt præget af den udvikling, der har været i public administration i og efter Reagan perioden, og et andet forhold er det konstitutionelle perspektiv, som har en meget stærk rolle i hele tankegangen bag projektet. Disse to forhold har ind i mellem haft en begrænsende effekt på det, der er direkte overførbart til et dansk kommunalt perspektiv. Dette til trods er der stadig meget at hente i en analyse af den offentlige ledelse på det kommunale niveau i Danmark. Lennart Lundquist har i sin udvikling af "demokratins väktare" været meget inspireret af hele Blacksburg perspektivet.

Med baggrund i udviklingen i og omkring den offentlige sektor i, omkring og efter Reagan perioden kommer Gary Wamsley med et nyt billede på det offentlige bureaukrati:

---

<sup>29</sup> Under hele mit Ph.D forløb har de to refounding projekter været til inspiration og dette var da også årsagen til, at jeg valgte at opholde mig i et halvt år på Center for Public Administration and Policy, hvilket har været til yderligere inspiration og udvikling af mit egen forståelse og dermed mit eget projekt.

*“Public Administrators must seek to create Agencies and foster an Agency Perspective. Central to the success of both endeavors is a rediscovery of a communitarian conception of politics and of active citizenship.”*

(Wamsley, 1990: 130)

Der er i Blacksburgperspektivet fokus på public administrators, den offentligt ansatte og ikke nødvendigvis den offentligt ansatte leder. Da det er relationen mellem politik og administration, der primært sættes under fokus i denne afhandling og da Agency perspektivet også er tænkt i relation til ledelsesniveauet vil det i denne sammenhæng bruges overlappende.

I Refounding 2 gives et bredere billede på en god ramme for den diskurs, som Blacksburg projektet eksplicit er.

*“Given the challenges and problems confronting the American political system, it needs a public administration that can be accepted not only as an efficient implementor of policy, but as an legitimate actor in the governance process. The necessary legitimacy can come in a variety of ways, but ultimately it must come by deepening the democratic character of public administration.”*

(Wamsley et al, 1996: 21)

De to forhold, at den ansatte er en legitim aktør, og at dette gøres ved at demokratisere den offentlige forvaltning, gør ikke perspektivet mindre relevant i en analyse på det lokale niveau i Danmark.

I Refounding 2 tages der eksplicit afstand fra New Public Management som en metode til at styrke den offentlige sektor, fokus sættes på selve udgangspunktet for Blacksburg perspektivet: legitimitetsproblematikken.

*“The problem as we see it is fundamentally one of the lack of legitimation for a key component in the governance process - public administration.”*

(Wamsley et al, 1996: 5)

Legitimitetsforståelsen bag den parlamentariske styringskæde, som uddybet i kapitel 4, problematiseres, og særlig det forhold, at legitimiteten kun kan komme via dette at være valgt. Men det er udfordringen at anvise og udvikle måder, der kan legitimere de aktører, der ikke er valgt via det traditionelle stemmesystem den parlamentariske styringskæde eller governmentmodellen.



*"Public administration must find ways to create democratic legitimacy for itself that are not elective in nature."*

(Wamsley et al, 1996: 5)

Den demokratiske legitimitet er essentielt i relationen mellem politik og administration - en vej til komme problemets kerne et skridt nærmere er the Agency Perspective. Særlig fokus i the Agency perspektiv vil være på den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration.

### **6.3.1 The Agency Perspective**

Efter Reagan perioden med minimering af den offentlige sektor og i lige så høj grad minimering af respekten omkring den offentlige sektor og den offentlig ansatte i USA, forsøger Wamsley via sin bevidste brug af termen agency istedet for begrebet bureaukrati og dets mere negative omdømme at komme en del af denne kritik i møde.

Selve Wamsleys grunddefinering af agency er meget tæt på Webers billede på bureaukratiet. Wamsley går dog skridtet videre og ser agency som beskytteren eller "the guardian" af demokratiet, og denne beskytter har brug for en normativ guide. Agency skal ses som en form for link mellem de vilde ideer udenfor den offentlige sektor og de funktionelle betingelser for at kunne indfri disse. Med andre ord en form for systematisk oversætter eller katalysator for politikere og borgerne. Wamsley går endda så vidt som at påstå, at agency er dem, der er bedst til at definere den offentlige interesse og det fælles bedste. Han mener, der er behov for at udvikle et, hvad han benævner som "agential leadership", da management i den offentlige sektor kræver en særlig indstilling og særlige grundværdier.

Wamsley hævder, at the agency: den offentligt ansatte har den vigtigste rolle i at udvikle vores demokrati.

*"The Public Administrator is thus a "special citizen"; not one with special status or privileges but rather one with special skills and responsibilities; standing in place of and acting for fellow citizens. The Agency is the bureaucratic/organizational/institutional embodiment of this concept."*

(Wamsley, 1990: 117)

Den offentligt ansatte får rollen som "special citizen", hvilket pålægger den ansatte en særlig form for ansvarlighed. Det handler ikke kun om

at balancere de interesser, der er i spil, men også at være opmærksom på de interesser, som ikke direkte varetages i dette spil. Wamsley ser Agencys relation med omverdenen som stærkt afhængig af en gensidig respekt.

*"Mutual respect between "special citizen" and "lay citizen" is important to public administrators because it is crucial to sustaining legitimacy for their role in governance."*

(Wamsley, 1990: 133)

Gary Wamsley fremhæver, at den gensidige respekt er et meget centralt element i en hvilken som helst relation mellem to eller flere aktører. Især i en kontekst som den offentlige sektor er det en basis for legitimiteten.

*"Stivers (1989) makes a point concerning acceptance of losses for the common good that is essential to understanding communitarian politics and active citizenship. If politics is the tension between ideals and reality, then community only becomes possible with acceptance of that gap because of our mutual respect and trust for one another."*

(Wamsley, 1990: 133-134)

Udover begrebet agency er Wamsleys andet instrument "the Constitution". Den offentligt ansatte skal ved sin ansættelse afgive en ed, denne ed skal være sikringen af, at den offentlige ansatte handler indenfor rammerne af konstitutionen<sup>30</sup>. I Danmark afgiver kongeligt udnævnte tjenestemænd en erklæring på tro og love om, at de vil overholde grundloven.

Gary Wamsley foreslår endvidere i det første Refounding projekt, "Refounding Public Administration" (1990), at der skal udvikles og implementeres en normative guide for den offentligt ansatte i den moderne offentlige sektor.

*"The guide should be something that conceptualizes the civil servant as an agent acting on behalf of others, yet doing so in a vigorous and thoughtful*

---

<sup>30</sup> Konstitutionen er at sammenligne med grundloven. Enhver der har været i USA den 4. juli vil kunne beskrive den slående forskel der er i følelserne omkring konstitutionen i USA og grundloven i Danmark. Ingen tvivl om, at der er mere højtidelige følelser forbundet med konstitutionen i USA, end der er omkring grundloven i Danmark. Men alligevel .....

*manner. It should build an autonomous agential role based on unique claims for a special role in governance. These claims should include: (1) expertise in operationalizing policy in the form of specific programs; (2) expertise in creating and sustaining processes and dialogue that results in the broadest possible definition of the public interest; (3) skills in communitybuilding politics and the fostering of active citizenship; and (4) guardianship (along with other constitutional officers) of the Constitution and constitutional processes."*

(Wamsley et al, 1990: p. 115-116)

Det tidligere omtalte paradigmeskifte i Gary Wamsleys måde at anskue governance på ses også tydeligt i styringsperspektivet i den normative guide:

*"The role our normative guide would prescribe for the Public Administrator provides the opportunity, along with others, to serve as an active catalyst for purposive, systemic direction in governance; a direction oriented toward the common good rather than simply the vector-sum direction implied by interest group theory."*

(Wamsley, 1990: 119)

Kritikken af det første Refounding projekt var skarp, Blacksburg perspektivet ligger et stykke fra mainstream public administration i USA. Især var kritikken af Wamsleys forslag omkring en normative guide og edsafgivelse grundlag for barsk kritik. I en samtale med professor Wamsley i vinteren 1997 var det stadig hans faste overbevisning, at en edsafgivelse kunne være et instrument til at legitimere den offentligt ansattes rolle i demokratiet.

I et skandinavisk perspektiv er en del af Wamsleys ideer og tanker omkring den offentligt ansattes rolle i demokratiet meget radikale. På samme tid er der noget, der synes relevant i Wamsleys ræsonnement og især i en decentral kontekst som den danske. Wamsley sætter fingeren på mange tendenser, der allerede finder sted. Han taler om de værdier og den grundindstilling, den offentlige ansatte bør have, hvilket er parallelt med den fokus, der i Danmark er på etik og værdier i den offentlige sektor.

Wamsley taler om den offentligt ansatte som en link mellem de vilde ideer og det, der rent faktisk kan lade sig gøre. I de danske kommuner udøves der mindre og mindre direkte kontrol og mere og mere

rådgivning via ansatte konsulenter til at bistå "græsrodderne" og de decentrale serviceinstitutioner.

Det forhold, der blandt andet bliver trukket frem omkring Agency perspektivet, er, at den offentlige leder er fuldtids ansat modsat de fleste andre aktører, og derfor som udgangspunkt har muligheden for at være den af aktørerne, der spiller en central rolle:

*"The Agency by its agential concern for the public interest, by providing rationale and being reason-giving, thus becomes a catalyzer of the dialogue. Like a catalytic agent in chemistry, it sets in motion transformative changes that result in something new and different- something more than the sum of its parts."*

(Wamsley, 1990: p. 143)

Lige her rammer Gary Wamsley åren "something more than the sum of its parts". Den offentlige leder eller den offentligt ansatte kan have enten en nøglefunktion eller en funktion i en proces mellem alle relevante aktører, hvor processen netop ender op med et resultat, ingen af aktørerne bevidst bar ind i aktionen, men hvor resultatet opstår i en form for kollektiv intuitionsproces. Det må være et af idealerne for den offentlige leder.

Og videre ved at sammenkæde magt og autoritet som et middel til styrke legitimiteten, dette gøres ved effektiv deltagelse:

*"By effective participation we do not mean the mere appearance of participation while power lies in the hand of superiors. We mean a real sharing of power and taking part in decision making within certain bounds. This kind of participation entails genuine respect for individuals, accepts conflict as a natural part of the process of deliberation, and that fosters conditions permitting the exercise of choice."*

(Wamsley, 1990: 147)

Ved netop at sammenkæde magt, autoritet og deltagelse til konceptet "effektiv deltagelse" vil den offentlige leder øge sin legitimitet i processen. Herved skabes der også mulighed for at vise de øvrige aktører i processen, at der er ikke et foruddefineret mål med denne proces. Hermed sættes en del af rammerne for opnåelse af "something more than the sum of its parts".

Wamsley sætter agencyperspektivet i relation til det lokale niveau, hvilket gør det relevant at anvende dele af agencyperspektivet i dansk kommunal lokal kontekst:

*"We must be able to create community at levels below and within scope less broad than the nation-state. This is so because community requires considerable personal interaction and because authority and legitimacy are difficult to build and are fragile."*

(Wamsley, 1990: 149)

Wamsley går skridtet videre og anbefaler, at agency analyseres og at agency i analysen relateres til netværket eller the policysubsystem.

*"What we wish to suggest here is that the Agency can serve as a focal point of interest and participation, and as an access point for active citizen involvement not only in the Agency itself but in the policy subsystem as well."*

(Wamsley, 1990: 150)

Det har været berørt undervejs i dette kapitel, at styringsperspektivet er meget stærkt i Agencyperspektivet i Refounding 1. I Refounding 2 er hele Agency perspektivet røget ud, men der er i Refounding 2 i højere grad blevet lagt vægt på at lægge en form for teoretisk ramme eller diskurs, uden at dette indikerer eet perspektiv bag Refounding 1 og 2.

I Refounding 2 er agency som begreb så godt som forsvundet - i Gary Wamsleys afsluttende kapitel er fokus i stedet sat på policysubsystems, som han også beskæftigede sig med inden Refounding 1. Det er stadig en gåde, hvorfor Gary Wamsley helt opgiver begrebet og især konceptet omkring Agency. Det er mere end tydeligt, at han fra Refounding 1 til Refounding 2 er igennem et radikalt paradigmeskifte, hvilket selvfølgelig smitter af på hele projektet. Måske ligger en del af forklaringen i den noget massive og harske kritik, der kom af især hans bidrag i Refounding 1 (McSwite, 1997: 224). Det er fremgået af det foregående, at der er problemer omkring Agencyperspektivet, men det har nogle af de essentielle grundelementer i idealet og måske dermed også en del af nøglen i relation til legitimitetsproblematikken.

Der er en skandinaviske variant af Blacksbury perspektivet, som vil blive præsenteret kort i det følgende afsnit.

#### 6.4 Demokratins Våktare

En af de få nordiske teoretikere indenfor statskundskaben, der sætter fokus på forvaltningens rolle i demokratiet, Lennart Lundquist, præsenterede i 1998 en model for den ansattes rolle i demokratiet:

##### Våktarrollen

ÄMBETSMANA- ROLLEN	MEDBORGAR- ROLLEN
demokratins tjänare	demokratins herrar
personansvar	kollektivansvar

(Lundquist, 1998: 73)

Når Lundquist ikke præsenteres som en selvstændig "skole" er det fordi, han selv eksplicit gør rede for, at hans primære inspirationskilde er Blacksborg folkene. Derfor anskues hans bud, som en særlig nordisk variant.

Lundquist understreger, at det er den enkelte embedsmand, der har denne rolle som Våktare, og ikke forvaltningen som organisation, da han mener dette ville føre til elitevælde. Det bliver et personligt ansvar og ikke et ansvar, der koblet til din ansættelse og dermed til en særlig gruppe af medarbejdere.

Det, der er interessant her, er, at Lundquist netop sætter fokus på det brede rolleperspektiv. Der er en person bag stillingen, det handler altså om andet end det smalle rollebegreb, andre forhold end dem, der er relateret til den position, man har i en given stilling, og det deraf følgende ansvar og kompetence. Ved at sætte medborgerrollen ind nuanceres den traditionelle embedsmandsforståelse, og Lundquist ser embedsmandsrollen som en form for katalysator.

*"Ämbetsmännens roll som demokratins våktare innebär självallet inte att de ska överta politikernas eller medborgarnas uppgifter i den politiska demokratin utan snarare att de ska fungera som katalysatorer."*

(Lundquist, 1998: 74)

Det element at se den administrative ansatte eller leders rolle som en katalysator er også gennemgående i det efterfølgende afsnits hovedaktør: "the network manager".

### 6.5 "The Governance Club"

I dette afsnit sættes fokus på det, der i flere kredse bliver omtalt som "the Governance Club". Governanceklubben begyndte via det pionerarbejde som Walter Kickert, Jan Kooiman og flere af deres kolleger i et forskningsprojekt etablerede i 1990 på Erasmus Universitetet i Rotterdam. Dette arbejde bygger videre på administrative decision making.

*"It focuses on policy making and governance in and of networks. Specifically, the group's theoretical work focuses on: policy instruments for governance, polycentric decision making, managing the policy process, the role of rules and perceptions in games and networks, network management and evaluating networks and their outcomes."*

(Rhodes in Kickert, 1997a: xiii)

I det indledende kapitel kommer Rod Rhodes med følgende beskrivelse af Governance klubben:

*"Governments can choose between governing structures. To markets and hierarchies, we can now add networks. None of these structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination is intrinsically 'good' or 'bad'. The choice is a matter of practicality; that is, under what conditions does each governing structure work effectively? Bureaucracy remains the prime example of hierarchy or coordination by administrative order and, for all recent changes it is still a major way of delivering services. Privatization, marketing testing and the purchaser-provider split are examples of government using markets or quasi-markets to deliver services. Price competition is the key to efficient and better quality services. Competition and markets are now a fixed part of the governmental landscape. It is widely recognized, especially in Britain, that government now works through networks characterized by trust and mutual adjustment. Governance is one such structure and this book addresses the key issue in governance: 'How do we manage networks?'*

(Rhodes in Kickert et al, 1997a: xiii)

Fokus på netværk og governance i netværk gør dette perspektiv relevant i en analyse af den administrative leders rolle i relationen mellem politik og administration, som er fokuspunktet for dette afsnit. Det polycentriske perspektiv er et basisperspektiv i governanceklubbens netværkstilgang. Som Rhodes (1997a) fremhæver er managementtilgangen det største problem omkring governanceklubbens tilgang:

*"There is one important gap in their work. They focus on steering networks, adopting a managerial perspective, and discuss only briefly the topic of the accountability of networks in representative democracies. There is even less discussion of how to open networks to citizens. There is a need to adopt a political perspective on policy networks; to explore ways of democratizing functional domains."*

(Rhodes in Kickert, 1997a: xiii)

Rod Rhodes er berettiget i sin kritik af management udgangspunktet, men ved at anvende begrebet governance understreges det, at det er i en politisk demokratisk kontekst. Dette forhold er essentielt at fastholde og understrege, da det netop er her hele hovedpointen er omkring offentlig ledelse i slutningen af 90'erne. Det er dette syn på offentlig ledelse, der skal udvikles og synliggøres og ikke teknificeres som via New Public Management.

*"So, both the new tribes and the accountability deficit mean we need to reinvent representative democracy; to experiment with new forms of democracy."*

(Rhodes in Kickert, 1997a: xiv)

"Policy network" anvendes som udgangspunkt for netværksperspektivet, der er en beskrivelse af relationer mellem gensidigt afhængige aktører, der er involveret i en proces omkring offentlig politikudvikling og implementering. Det forhold, at aktørerne er gensidigt afhængige af hinanden i opnåelsen af et fælles mål, er essentielt i denne tilgang.

*"In this book we define policy networks as (more or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes ."*

(Kickert et al, 1997: 6)



Dette forhold er et meget relevant udgangspunkt i anskuelse af politikprocessen på det lokale niveau i Danmark, hvor bl.a. decentralisering har medført en øgning i antallet af såvel individuelle som institutionelle aktører, der er gensidigt afhængige af hinanden i politikprocessen. Netværkstilgangen bygger på en bottom-up kritik og tilbyder samtidig et alternativ til den rationelle centralistiske model.

*"The network approach considers public policy making and governance to take place in networks consisting of various actors (individuals, coalitions, bureau, organizations) none of which possesses the power to determine the strategies of the other actors. The government is no longer seen as occupying a superior position to other parties with different and often conflicting rationalities, interests and strategies. Policy processes are not viewed as the implementation of ex ante formulated goals, but as an interaction process in which actors exchange information about problems, preferences and means, and trade off goals and resources. A succes criterion for policy is the realization of collective action in order to establish a common purpose or avert common threats."*

(Kickert et al, 1997: 9)

Politikprocessen er ikke en ren instrumentel implementering af forud definerede mål, og evaluering er derfor heller ikke et målebånd, der kan opmåle, i hvor høj grad de foruddefinerede mål er indfriet. På det tidspunkt er det måske netop blevet tydeligt for alle involverede, at det var de forkerte mål, der blev formuleret som udgangspunkt.

Det er netop selve interaktionen, der er i fokus, hvor succeskriteriet bliver selve igangsættelsen af den kollektive aktion med henblik på at etablere en fælles flade og en fælles problemforståelse.

*"This can be done by network management: the management of the interaction processes within networks or the changing of the structural and cultural characteristics of the network."*

(Kickert et al, 1997:9)

### **6.5.1. The Networkmanager**

Kickert et al anfører, at der har været en del kritik af konceptet omkring policy networks, den primære del af denne kritik har været mod den faktiske eksistens af netværk og ikke mod netværksperspektivet som teoretisk ramme. Det er også i denne

funktion, at Governanceklubbens netværksperspektiv anvendes i analysen af den administrative leders rolle i relationen mellem politik og administration.

*"Network management is an example of governance and public management in situations of interdependencies. It is aimed at coordinating strategies of actors with different goals and preferences with regard to a certain problem or policy measure within an existing network of interorganizational relations."* (Kickert et al, 1997: 10)

Governanceklubben gør det helt eksplicit, at der er forskel på en interorganisatorisk tilgang til management og en netværks tilgang til management. Lederen i det interorganisatoriske perspektiv ses som en "System controller". I det klassiske perspektiv har lederen tre overordnede funktioner:

- sætte målene for organisationen (planlægge)
- strukturere og designe organisationen (organisere)
- "getting the job done" (ledelse).

Der er udelukkende tale om top-down aktivitet, der er baseret på en klar autoritetsstruktur (Kickert et al, 1997: 11).

*"Managing networks, however, should not be confused with the "classical management approach". In a network situation a single central authority, a hierarchical ordering and a single organizational goal do not exist. None of the actors has enough steering capacity to unilaterally control other actors. Network management is, in essence, an interorganizational activity (Lynn, 1981; Mandell, 1990). A top-down or holistic perspective of management is not likely to be very productive. If a central actor is missing there can be no clear "system controller". There is no clear authority structure from which the manager can draw his (or her) steering resources (Mandell, 1990)."* (Kickert et al, 1997: 11)

Dette perspektiv på management får den konsekvens, at management skal ansues som:

*"This means that the manager has to handle complex interaction settings and work out strategies to deal with the different perceptions, preferences and strategies of the various actors involved. Network management aims at*

*initiating and facilitating interaction processes between actors (Friend et al, 1974), creating and changing network arrangements for better coordination (Scharpf, 1978; Rogers and Whetten, 1982)."*  
(Kickert et al, 1997: 11)

Governanceklubben opstiller i deres kontrahering mellem det klassiske perspektiv og netværks perspektivet følgende tabel:

**Figur 1 Two perspectives on management:**

<u>Perspectives:</u> <u>Dimensions:</u>	'Classical' perspective	Network perspective
Organizational setting	Single authority Structure	Divided authority structure
Goal structure	Activities are guided by clear goals and well-defined problems	Various and changing definitions of problems and goals
Role of manager	System controller	Mediator, process manager, network builder
Management tasks	Planning and guiding organizational processes	Guiding interactions and providing opportunities
Management activities	Planning, design and leading	Selecting actors and resources, influencing network conditions, and handling strategic complexity

(Kickert et al, 1997: 12)

Denne figur er interessant i forhold til det billede, der er tegnet af den centrale administrative ledelse i Skanderborg i de to foregående analysekapitler, hvor det netop er det klassiske perspektiv, der er det fremherskende. Det vil fremgå af den anden del af dette kapitel, at det er netværksperspektivet, der giver mening i relation til den ansattes rolle i "kulturhussagen".

I afgrænsningen mellem governance og public management er det Governanceklubbens udgangspunkt:

*"Governance can roughly be described as 'directed influence of social processes'. It covers all kinds of guidance mechanisms which are connected*

*with public policy processes. This means that these forms of guidance are not restricted to conscious or deliberate forms of guidance. In society, selfsteering mechanisms exist which ensure that policy processes proceed smoothly. Nor is governance restricted to public actors. All kinds of actors are involved in governance, if only because government does not perform all the governing itself. A wide variety of actions from different actors has consequences for governance.*

*Public management differs from governance in that it focuses on the consciously and deliberately undertaken actions of public actors to influence societal processes (or policy processes). Therefore, public management is governance, but not all governance is public management."*

(Kickert et al, 1997: 2)

Perspektivet er, at al offentlig politik af nogen betydning er et resultat af en interaktion i et netværk af aktører, der er baseret på gensidig afhængighed. Dette perspektiv på udviklingen og implementering af al offentlig politik har konsekvens for synet på governance og offentlig ledelse. Da offentlig ledelse i governanceprocessen befinder sig i netværkslignende situationer;

*"Public management should therefore be seen as network management."*

(Kickert et al, 1997: 3)

Det er tydeligt, at der er et direkte og eksplicit modsætningsforhold mellem Governanceklubben og new public management, hvor Governanceklubben netop lægger vægt på blandt andet legitimiteten.

*"Governance in networks requires a different perception of public management which is more geared to the external functioning of the public sector and its legitimacy. Network management might constitute one form of this type of public management."*

(Kickert et al, 1997: 39)

I relation til Skanderborg casen var det i de udførende led, at governance havde empirisk ressonans. I en yderligere eksplicitering af forskellen mellem new public management og Governance in policy networks opstiller Kickert et al følgende figur:

**Figur 2 New public management and governance in policy networks:**

	New public management	Governance in policy networks
Problem	(Cost-)effectiveness	Interdependence
Main orientation	ntraorganizational	Interorganizational
Main concern	Administrative control	(Facilitating) co-governance
Public-private dimension	Businesslike	Specific role government

(Kickert et al, 1997: 40)

Co-governance er i en Kooimanforståelse fra hans bog "Modern Governance" (1993b), hvor det skal ses som en ny form for styring; "doing things together instead of doing them alone, either by "state" or by "market"" (1993b: 1). Dette at gøre tingene sammen er meget tæt på Wamsleys Mary Parker Follet procesperspektiv - hvor Kickert et al refererer til spilteori - men budskabet er det samme:

*"It is precisely because actors are prepared to modify their perceptions of problems and interests that it becomes possible to find new solutions which have a surplus value compared to solutions which actors pursue independently. In game theory, this process is described as converting zero-sum into zero-plus games. In a zero-plus game it is possible to achieve 'win-win situations'."*

(Kickert et al, 1997: 40)

I forlængelse af dette perspektiv definerer Kickert et al co-governance:

*"Co-governance may be defined as negotiating government whereby opportunities for creating win-win situations by means of integrative strategies are explored and pursued."*

(Kickert et al, 1997: 40-41)

I forståelse af co-governance bygger Kickert et al videre på et Fischer og Ury (1991) perspektiv omkring integrative negotiation :

*"In integrative negotiation, parties do not cling to their previously held positions, but go in search of joint interests during the negotiating process. 'Exploration' plays an important role in this: the creative searching for new solutions which take account of the problem and interest definitions of all parties concerned. Co-governance may be defined as negotiating government whereby opportunities for creating win-win situations by means of integrative strategies are explored and pursued."*

(Kickert et al, 1997: 41)

Som Kickert et al også efterfølgende fremhæver, har medaljen en bagside, da det for det første ikke som udgangspunkt kan antages, at aktørerne vil bestemme sig for en integrativ forhandlingsmodel. Gør de det, kan der være ikke ubetydelige omkostninger forbundet med en sådan, eksempelvis jf. transaktionsomkostningsmodellen (Kickert et al 1997).

En efterhånden banal sætning, "at demokrati ikke er effektivt", vil i visse situationer blive modstridt. Det er netop tesen, at selve den integrative demokratiske proces, det at de enkelte aktører virkelig føler ansvar for den policy proces, de er involveret i at varetage, det at de reelt har mulighed for at indgå aktivt i processen, det at skabe en reel integrativ og demokratisk proces har at komme frem til et effektivt resultat som potentiale. De (det tages som udgangspunkt, at alle relevante aktører er repræsenterede) aktører, der har været involveret i fremkommelsen af løsningsmodellen har også har en aktie heri og dermed også et ansvar og en forpligtigelse omkring denne. Selvom dette er et svært tilgængeligt ideal, er det måske her, at den offentlige ledelse eller den offentligt ansatte med en rolle i governanceprocessen vil kunne indplacere sin rolle i processen i form af networkmanagement:

*"Network management provides a way for actors to cooperate without solutions being forcibly imposed or cooperation becoming redundant as a result of decentralization or privatization."*

(Kickert et al, 1997: 43)

De tre hovedaktiviteter, jf. Kickert et al, i networkmanagement kan opsummeres:

**Networkmanagement: three activities**

1. Intervening in existing patterns/restructuring of network relations
2. Furthering conditions for cooperation; consensus building
3. Joint problem solving

(Kickert et al, 1997: 46)

I relation til de væsentligste aktiviteter i networkmanagement er to forhold relevante at tilføje.

For *det første* er det essentielt, at den offentlige leder også har en forpligtigelse til og en fornemmelse for, at alle relevante aktører er inddraget i processen.

For *det andet* at det understreges, at løsningen af en given problemstilling ikke nødvendigvis er et resultat af fuld enighed, da der herved mistes et meget centralt og dynamisk begreb; konflikt.

Dette begreb er essentielt i relation til procesforståelsen, da det i sig netop rummer dynamikken, det at alle aktører "tør hoppe ud af sit hul" og derved reelt og fuldt deltager i processen. Men også derefter overgiver sig til den integrative forhandlingsproces i en erkendelse af, at den kollektive løsning går forud for den individuelle interesse.

*"In other words: interests are not fixed but are social constructs which might be modified through interaction."*

(Kickert et al, 1997: 56)

Der er omkostninger forbundet med networkmanagement, men som Kickert et al også fremhæver, er det af essentiel vigtighed at sætte fokus på implementeringen og på det værdifulde, den enkelte aktør bærer med sig i processen;

*"By recognizing and making use of the know-how which the parties concerned possess and their problem perception and interactions, in short by the self-regulating capacity of networks, it is possible to minimize the costs of network management. Thus, Dunsire - inspired by the cybernetic systems*

*approach - argues that 'Government could never govern if the people were not self-governing' (1993: p. 26). Management of networks should be harmonized as far as possible with the self-governing capacity of networks.*"  
(Kickert et al, 1997: 57)

Dette forhold er i øvrigt tæt relateret til succeskriterieret for network-management, hvor det godt kan sammenlignes en blæksprutte, hvor det i denne funktion er nødvendigt at have mange arme til de mange funktioner og relationer, der er i spil. Networkmanageren både kan og skal anvise nye veje, få opbakning såvel internt som eksternt til disse, og samtidig forholde sig til de allerede vedtagne procedurer og måske vigtigst af alt: sikre det reelle mandat hos alle aktører:

*"In other words, the success of network management largely depends on the quality of the leadership and the commitment power possessed by the representatives of the organizations involved."*  
(Kickert et al, 1997: 58)

Essentielt i sammenhæng med, hvorvidt network management er succesfuld eller ej, er de personlige og faglige egenskaber. Kickert kobler dette tæt til, hvorvidt de øvrige aktører vil opleve pågældende som en kvalificeret og dermed legitim deltager.

*"Of particular importance also is the extent to which other actors consider the network manager legitimate. In short: the qualities and skills of the network manager constitute a crucial precondition for succes."*  
(Kickert et al, 1997: 58)

De socialt konstruerede forestillinger om, hvad offentlige organisationer bør være, er stærke og væsentlige i diskussion omkring networkmanagement:

*"Governmental organizations operating in networks frequently come up against deep-rooted opinions about what government is or should be. This is linked with the fact that the phenomenon of 'policy networks' has been subjected to considerable criticism. They are considered to be non-transparent, impenetrable structures of interest representation which block effectiveness, efficiency and democratic legitimacy of government performance (March and Rhodes, 1992: 249-68). Although this criticism is primarily aimed at the functioning of policy networks in practice, it also*



*implies a rejection of policy networks as a steering model. Government should try not to manage networks but to combat them."*  
(Kickert et al, 1997: 59)

Det, der er væsentligt at fremhæve i network managementbegrebet er, at det er et konstruktivt metodeperspektiv på den administrative lederrolle i det lokale kommunale demokrati. Og derfor ikke en normativ betragtning på den eventuelle rolle policy subsystemer kan have i relation til det lokale demokrati. Kickert et al fremhæver, at der kan være forbehold i relation til network manager perspektivet:

*"There are also restrictions associated with the last alternative: choosing to take on the role of network manager. If serving a clearly defined interest is demanded of a public actor, the more process-oriented role of network manager may then conflict with this."*  
(Kickert et al, 1997: 60)

På den anden side burde den offentlige leder have ansvaret for, at alle relevante aktører er repræsenteret i processen, og især dette forhold sætter fokus på networkmanagerrollen:

*"One argument for government taking on the role of network manager is that to do so might mitigate objections linked to networks. Public organizations are in an obvious position to ensure that the interests of unrepresented or underrepresented groups are safeguarded. As far as that is concerned, government might be a far more suitable candidate for playing the role of network manager than other parties."*  
(Kickert et al, 1997: 60)

På linie med Agency perspektivet er der fokus på det offentliges rolle som den har ansvaret for at varetage de svage og urepræsenteredes interesser i processen. Gary Wamsleys syn i Refounding 1 er tæt på det syn "Governanceklubben" har på den offentlige ledelses rolle i governance processen:

*"The Public Administrator would never be the sole source of impetus, equilibration, and moral content; merely a significant and legitimate contributor, along with others, to these essential qualities of governance."*  
(Wamsley et al., 1990: 120)

Agencyperspektivet, demokratins væktare og networkmanager perspektivet er tre beslægtede perspektiver, der hver især vinkler forskellige dimensioner i den offentlige ansattes rolle i et governance perspektiv. Fælles for de tre perspektiver er endvidere, at de alle er undfanget i en kontekst, der ligger indenfor en forståelse af de særlige forhold, der gør sig gældende for en offentlig ansat i en demokratisk kontekst i relationen mellem politik og administration.

### 6.6 Den ansattes rolle i relationen

I dette afsnit opsummeres der i relation til den første del af det spørgsmål, der blev stillet indledningsvis i dette kapitel:

*Kan der identificeres en idealmodel; hvad siger denne om den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration ?*

I dette kapitel kunne der identificeres idealmodeller for governance-processen. I det følgende skitseres den kommunale administratives ledelses rolle kort i relationen mellem politik og administration i et governance perspektiv. Wamsley satte i udgangspunktet fingeren på sagens kerneproblematik: legitimitetsproblematikken for den ansatte eller for den ansatte leder. Wamsley fortsætter, at dette indebærer, at den ansatte må udvikle nye måder i dannelsen af legitimitet, som går ud over dette at være valgt.

Findes der så nye veje, hvor legitimiteten kan rekonstrueres i den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i en konkret governanceproces ?

Kickert et al sætter derimod fokus på den mere ledelsesmæssige side af den ansattes rolle i et governanceperspektiv. I denne proces går den ansatte ind i processen på lige fod med de øvrige aktører i processen. Den ansatte eller lederen har ikke en status eller en funktion i processen, der er overordnet de øvrige aktørers.

Der er i princippet tale om en ligeværdig indgang i processen for de enkelte aktører. Den klassiske weberianske skillelinie mellem politik og administration ophæves. Der hvor fokus rettes mod, i såvel networkmanager- som agencyperspektivet, er det særlige ansvar, der påhviler den offentligt ansatte i denne relation. Særligt ansvar i relation til at sikre, at interesserne for de urepræsenterede sikres. Dette kan også gøres ved at sikre, at alle relevante aktører deltager i processen.

Wamsley ser den ansatte som en "speciel citizen" beslægtet med Lundquists væktare perspektiv, og vel at bemærke ikke en særlig borger med særlige rettigheder eller en særlig status. Men derimod med et særligt ansvar, og hvor netop respekten for de øvrige aktører er essentiel i denne funktion. Wamsley ser dette som værende af central vigtighed i relation til hele legitimitetsdiskussionen.

En særlig rolle har den ansatte også i begge perspektiver omkring at få en dialog op og stå, at sætte betingelserne for en reel dialog - ikke en dialog som bedrevidende - men netop som igangsætter af en proces, hvor der skabes noget nyt eller som Wamsley udtrykker det;

*"something more than the sum of its parts."*

(Wamsley, 1990: 143)

Den ansatte går ind i en såkaldt effektiv deltagelse, hvor effektiv deltagelse betyder en reel delegering af magt og indflydelse. Denne form for deltagelse fordrer en reel respekt for andre og en accept af konflikt som en naturlig del af processen. Alle stilles lige i processen, og der sidder ikke en suveræn autoritet i form af en offentlig ansat som styrende for governanceprocessen. Der er her igen klare overlap til Governanceklubbens networkmanager koncept, hvor der refereres til co-governance som den forhandlende offentlige sektor, hvor der ved anvendelse af integrative strategier opstår muligheder for win-win situationer.

Fokus flyttes i de skitserede perspektiver i governance processen fra produktet, i relationen mellem politik og administration, til den ansattes rolle i processen, og den klassiske adskillelse i relation mellem politik og administration synes i dette perspektiv ophævet. I de skitserede idealmodeller er den administrative leders / ansattes rolle karakteriseret ved sammensmeltning. Der er ikke fokus på adskillelsen, fokus rettes på legitimitetsproblematikken og giver bud på, hvordan denne kan anskues og håndteres.

### **6.7 Kulturhussagen i Skanderborg**

Governancebgrebet, Agencymodellen og networkmanager-perspektivet havde ikke empirisk resonans på det administrative ledelsesniveau i Skanderborg kommune. Det viste sig derimod, at der var en høj grad af empirisk resonans i disse teoretiske perspektiver i en konkret policy proces, kulturhussagen. I denne sag deltog en kommunalt ansat medarbejder. Medarbejderens rolle i relationen

mellem politik og administration i denne konkrete proces er omdrejningspunktet for den konkrete empiriske analyse i Skanderborg casen.

I dette afsnit sættes der med afsæt i det foregående fokus på følgende omdrejningspunkt:

*Er der empirisk resonans i governancemodellen i Skanderborg kommune ? Hvilken rolle spiller den kommunalt ansatte i relationen mellem politik og administration i dette perspektiv ?*

Jeg har ikke deltaget direkte i forskergruppen omkring Kultur- og Fritidsområdet i Skanderborg kommune. Jeg har undervejs i opbygningen af deres undersøgelsesdesign haft mulighed for at komme med forslag. I denne proces har jeg blandt andet benyttet mig af muligheden til at få indført spørgsmål vedrørende relationen mellem politik og administration og vedrørende forventninger og krav i relation til den ansattes rolle.

I det følgende præsenteres Kultur- og fritidsgruppens design. Herefter er beskrivelsen og analysen af kulturhussagen opdelt omkring udgangspunktet, selve processen og endelig den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i kulturhussagen. Medborgerhuset beskrives som en form for "modhistorie", inden der konkluderes i relation til ovenstående omdrejningsspørgsmål for anden del af dette kapitel.

### 6.7.1 Kultur- og fritidsgruppens design

Kultur- og fritidsgruppen valgte i undersøgelsen i Skanderborg at sætte særlig fokus på den beslutningsproces, der førte til opførelsen af et kulturhus (Bang, Sørensen og Torfing, 1999, in proces). Den overordnede målsætning for Kultur- og fritidsgruppens undersøgelse var følgende:

*"Formålet med casestudiet var for det første at belyse governancenetværksten: At beslutninger i dag træffes i komplekse governancenetværk på kryds og tværs af stat, marked og civilsamfund. For det andet var det formålet at belyse empowermentsten: at der sker noget med folk, der indgår i sådanne netværk."*

(Bang m. fl., 1998: 1)

Kultur- og fritidsgruppen indledte deres empiriske undersøgelse med at interviewe to nøglepersoner, den kommunalt ansatte og en af de såkaldte "kulturrødder", et meget betegnende kælenavn for de aktører, der er meget aktive omkring det kulturelle liv i Skanderborg. "Kulturrøden" medtog til dette interview meget empirisk materiale i form af, hvad der indtil da har været beskrevet af ideer fra de frivilliges side samt så godt som alle avisartikler, der var blevet trykt om kulturhussagen.

Alle disse dokumenter blev grundigt gennemlæst med henblik på afdækning af aktører, der kunne være interessante at interviewe. Udvælgelsen af interviewpersoner var ud fra et kriterie om at finde frem til de mest forskellige "typer" af aktører, der var eller havde været involveret i processen. Modstandere af projektet blev også udvalgt til interviews. Udvælgelse gik videre efter, hvem disse personer udpegede direkte eller indirekte som interessante personer at interviewe. Herudover indsamling af skriftligt materiale, blandt andet det materiale der blev produceret omkring beslutningsprocessen. Avisartikler og især læserbreve har været vigtige kilder i denne del af processen.

I alt interviewede kultur- og fritidsgruppen 35 personer. Det er disse interviews, der danner grundlaget for min beskrivelse af Kulturhussagen i Skanderborg kommune i sammenhæng med gruppens, på det tidspunkt, foreløbige konklusioner:

*"\* Der eksisterer helt klart nogle elitenetværk i Skanderborg, der er helt centralt i beslutningsprocessen, såvel på kulturområdet som på idrætsområdet. Disse netværk er delvist overlappende, idet en række personer går igen. Disse elitenetværk holdes sammen af forestillingen om et skæbnefællesskab; "Vi må se at få Skanderborg på landkortet".*

*\* Adgangen til netværkene handler meget om tillid og personkendskab. Hvis ham der er med, så støtter jeg det, for han er i stand til at få noget godt ud af det.*

*\* Der er tale om elitenetværk i den forstand, at almindelige Skanderborgensere slet ikke ser ud til at finde det der med "at få Skanderborg på landkortet" særligt interessant. De indgår derfor ikke i skæbnefællesskabet.*

*\* Det gør derimod en elite, der går helt på tværs af stat, marked og civilsamfund. Her indgår nemlig politikereliten (de almindelige byrådsmedlemmer kobles af), de små og mellemstore erhvervsdrivende og elitegræsrodderne i en hellig alliance. Det betyder blandt andet, at elitegræsrodderne og borgmesteren er 'pals' og iscenesætter deres kontroverser i pressen, idet de aftaler, hvor langt skænderiet må gå, og hvilke argumenter der kan bruges.*

*\* Meget tyder på, at socialområdet forfordeles til fordel for spektakulære "på landkortet" projekter, fordi policynetværk er for de stærke.*

*Hypotesen er derfor, at hovedmodsatningen i kommunen, ihverttilfælde i kulturhussagen, er folket mod eliterne."*

(Bang et al, 1998: 2)

Beskrivelsen af kulturhussagen, som den fremstår i denne afhandling bygger på upubliceret materiale, interviewudskrifter, avisartikler og andet. I det følgende sættes den ansattes rolle i relationen mellem

politik og administration i spil i relation til en næsten eksemplarisk governanceproces omkring kulturhussagen i Skanderborg kommune. Udgangspunktet for governanceperspektivet jf. Rhodes (1997a og b) har karakteristika som har en høj grad af tolkningsstrategisk overførbarehed, jf. Jensens kategorier i kapitel 3.

Et væsentlig træk er den gensidige afhængighed mellem de aktører, der deltager. Governance skal ses og forstås bredere end government, governance dækker også over ikke-offentlige aktører, grænserne mellem offentlige, private og frivillige sektorer ophæves. Der er i governance rimelig konstante samspilsrelationer, der er begrundet i et behov for dels at udveksle resurser og dels for at holde et fælles grundlag på plads. I governance samspillet forekommer spilligende interaktioner, disse er funderet i gensidig tillid. Samspillet er reguleret af regler og normer, der er forhandlet på plads imellem de deltagende aktører. Der er i governance samspillet en vis grad af autonomi. Der er ikke en umiddelbar ansvarlighedsforpligtigelse i forhold til det offentlige. Der er tale om selvorganiserende enheder, hvor det offentlige ikke har en position, der er mere betydningsfuld end de øvrige. Derfor kan det offentlige godt inddirekte påvirke og styre disse netværk.

Denne governanceforståelse havde empirisk resonans i relation til kulturhusprocessen i Skanderborg, hvilket vil fremgå af de følgende afsnit. I de følgende afsnit vil kulturhussagen blive illustreret som en governanceproces, i forlængelse heraf sættes fokus på, hvilken rolle den ansatte spiller i relationen mellem politik og administration i et governanceperspektiv.

### **6.7.2 Udgangspunktet**

I udgangspunktet for at igangsætte kulturhusprojektet har, som Kultur- og Fritidsgruppen fremhæver, skæbnefællesskabet været en central drivkraft, det at sætte Skanderborg på landkortet. Tanken var, at skulle der skabes resultater, der var udover det sædvanlige, var det nødvendigt at samle kræfterne i Skanderborg kommune.

"Det er min egen definition, at hvis vi skal skabe nogle resultater, der hæver sig bare en anelse over gennemsnittet, så kan vi kun gøre det i kraft af, at vi er i stand til at samle kræfterne om at løfte i de ting, som vi er enige om, at der skal løftes."

I denne sammenhæng fremhæves det af flere af de interviewede personer, at det at trække på samme hammel var vigtigt for at sætte Skanderborg i fokus. Denne holdning var bredt forankret. Herunder, at det var essentielt at få Skanderborg ud af det landlige image over imod et mere moderne image som en interessant og moderne erhvervsvenlig kommune.

Interviewer: "Har der været et skift der fra slutningen af 80erne og nu til slutningen af 90erne?"

Erhvervsmand: "Det må man sige. Hvor Skanderborg var en landkommune, så har vi forsøgt at få kommunen til at blive en moderne kommune. Vi er en lille kommune, men tilvæksten er rimelig stor."

Interviewer: "Hvordan med stemningen i byen - går det godt eller går det dårligt?"

Erhvervsmand: "Jeg synes, det går utrolig godt. Det var også det, der var med til, at vi blev Danmarks bedste erhvervskommune. Det bliver man kun ved, at mange sender ind og forklarer, hvad der er godt ved kommunen."

Grænserne mellem offentlig, privat og frivillige blev ophævet, som det også fremhæves i Rhodes afgrænsning af governancebegrebet.

I Skanderborg var der stærke kulturrødder, et aktivt erhvervsråd og et byråd, der var enige i udgangspunktet. Der var tale om en bred forankring i udgangspunktet, som er essentiel i denne proces. Ovenstående interviewsekvens, hvor en erhvervsmand er interviewet omtaler Skanderborg kommune som "vi". Det er et fællesprojekt på tværs af offentlig og privat sektor at få Skanderborg placeret som en moderne kommune.



Interviewer: "Nu tænker jeg på, en del af de her først Erhvervsplanen og senere 2010, en del af de her planer bliver så Kulturhuset ikke, man kan jo sige, at der er andre, der har snakket om Kulturhuset, først med Vesterhøje osv., men det blev ligesom skrevet ind i den her sammenhæng, ikke. Kan du sige noget om det, hvordan skete det, hvordan kom Kulturhuset ind i billedet, med Skanderborgs fremtid og sådan noget?"

Politiker: "Kulturhuset som begreb var nok ikke direkte skrevet ind, men ideen om noget det gik stærkt i den retning, den opstod i processen, den første gang vi tog hele den her situation op i erhvervspolitikken, da vi var kommet i gang, jeg gav et tilsagn om, at vi ville prøve, og byrådet sagde ok, lad os tage fat på den erhvervspolitik, og vi fik så med erhvervsrådets hjælp startet hele processen og havde fået samlet arbejdsgrupperne, og på et tidspunkt havde vi en plenumdrøftelse osv.. Ambitionerne var store, og der var mange ting, man godt vidste, at man lige skulle få til at gå op i en højere enhed, hvis det skulle lykkes nogenlunde. Vi snakkede om livskvalitet og jeg ved ikke hvad, golf-baner, Adelgade, børnepasning, osv., det var store ting, der var i gang sådan efter vores målestok. Så var der nogen, der sagde, ja men altså det her, det giver forpligtelse til os alle sammen, hvis det her skal lykkes, men hvis det lykkes, er byrådet så med på, at så skal det ikke bare føre til en eller anden blind postering af en lidt bedre kassebeholdning i kommunen, men så må det også godt blive noget til fælles gavn for os alle sammen, som vi siger, jamen det var en rimelig manifestering af, at noget var lykket for os. Det var vi nogen, der sagde, det er helt ok. Fordi det synes vi var i orden."

Foregående citat illustrerer, at der var tale om en proces, hvor selve substansen "kulturhuset" tog sin form undervejs i processen. Det var i dialogen jf. Kickerts networkmanagerforståelse, at substansen tog sin form. Det, der gør sig gældende, er at de enkelte aktører er parate til ændre deres forudindtagede forståelse eller forståelser af problemets karakter. Herved opstår der en mulighed for, at der opstår løsninger, der ikke ville være opstået, hvis de enkelte aktører var gået efter dem hver for sig. I spilteori omtales dette fænomen som en ændring af en nulsumspil til et plussumspil. Der er i disse plussumspil, at det er muligt at opnå win-win situationer. (Kickert et al 1997)

Om der i det konkrete udfald med kulturhuset er tale om plussumspil for den samlede kommunale enhed, skal vi lade være usagt i denne sammenhæng. Men i relation til den indadrettede procesforståelse omkring kulturhussagen må det konkluderes, at der for de involverede

aktører er tale om en win-win situation. Selve processen henimod beslutningen omkring et kulturhus i Skanderborg var dog ikke uden eksternt modspil.

Interviewer: "Men der var da kraftige ..., der kom vel også en liste imod den, og der var også kraftige underskriftindsamlinger imod et osv. ?"

Politiker: "Det er vel, når jeg kigger rundt i andre kommuner, hvor man tager sådan noget op, så kan man sige, at det er en klassisk proces omkring sådan noget, som jeg opfatter, som en klar tilkendegivelse af, at når vi er herude, så er vi på kanten af det, som det offentlige skal beskæftige sig med. Det er en helt klassisk reaktion, og derfor føler jeg mig meget tilfreds med, at vi havde så solidt et bagland til beslutningen, som blev truffet. De reaktioner, de kommer først langt hen i processen, og det fortæller jo lidt om, at selvom vi har mange formelle procedurer omkring planlægning på alle leder og kanter, så skal det være meget konkret og nær, inden folk de bliver bevidste omkring det. Folk i almindelighed, det var faktisk efter, at vi 2 eller 3 gange i et budget har forholdt os til kulturhus tanken, men nok af økonomiske grunde har sagt, at vi kun kan klare det etapevis. Først da vi sagde, nu bygger vi det hele, så sagde de hvabehar ? Hvad søren, skal vi nu også have et kulturhus, det var det, vi oplevede. Men der var vi så forpligtiget i hele den dialog og der var også meget åbenhed omkring det, vi var nødt til at sige, det beklager vi, men der er toget godt nok kørt fra perronen."

I processen var der åbenhed, men et andet spørgsmål er spørgsmålet om opmærksomhed. Der var ikke meget debat omkring et projekt, der kommer til at koste den enkelte Skanderborgborger (minus børn) omkring 2000 kr. Beslutningen om at bygge et kulturhus i Skanderborg var nu et faktum. I relation til disse indledende øvelser omkring udgangspunktet vil dette ikke blive uddybet yderligere, men iøvrigt henvis til Kultur- og fritids gruppens kommende publikationer (Bang et al, 1999).

### 6.7.3 Selve processen

Kulturhussagen er et godt eksempel på en næsten eksemplarisk governanceproces, især er de utraditionelle alliancer på tværs af offentlig, privat og frivillig sektor en illustrativ indikation. Der er i denne proces tale om en gensidig afhængighed mellem de enkelte sektorer, og grænser imellem disse ophæves undervejs i processen. Der i processen omkring kulturhussagen også tale nødvendigheden af at

udveksle reurser, og der foregår i denne proces et forhandlingsspil omkring det fælles mål. Forhandlingsspillet er funderet i gensidig tillid og respekt imellem de involverede aktører.

Processen er reguleret efter spilleregler, som aktører i kulturhussagen er blevet enige om undervejs i processen. Der har ikke været tale om en autoritativ aktør, men mere end selvorganiserende og - styrende proces, hvor den kommunale aktør kun har været en aktør blandt de øvrige.

Interviewer: "Det er ikke det normale mønster, man ellers ser vel, undskyld mig den frihed, men altså normalt er det jo ikke, kan man sige, en venstreborgmester og erhvervslivet der går sammen med kulturrådet om at lave en kulturhus, hvorfor sker det i Skanderborg?"

Politiker: "Det sker, fordi vi har en, den der underskov af festival kultur og Østjysk kulturfor syning, som i en årrække, havde jeg nær sagt, på et bart gulv har præsteret en række bemærkelsesværdige resultater, der skabte de forudsætninger for, at vi som politikere siger. det fortjener en opbakning."

At det private erhvervsliv i hele denne governanceproces er en aktiv medspiller, er der bred enighed om, og det er ikke hvem som helst fra erhvervslivet, der har deltaget i processen, der er tale om centrale aktører.

Interviewer: "Hvad var din rolle i den proces, der har ledt frem til kulturhuset?"

Erhvervsmand: "Jeg deltog i udarbejdelsen af indstillinger til at få et samlingssted for byen."

Interviewer: "Hvornår var det?"

Erhvervsmand: "Det er en 4-5 år siden, der deltog jeg. Jeg var inviteret med fra de, der arbejdede med det. Jeg deltog pga., at jeg sidder som formand for erhvervsrådet. Formanden for industriforeningen, formanden for handelsstandsforeningen deltog - jamen, der var jo formænd for alle! Så var der selvfølgelig de aktive kulturrødder i det her. De havde jo brug for den nødvendige støtte, for de havde arbejdet med det igennem 5-6 år, som en mulig tanke. For dem var det kun en tanke, som de egentlig ikke troede kunne realiseres. Så kommer vi jo ind i det, og vi er med til at sige, at vi tror godt det kan realiseres. Det er et spørgsmål om at få alle med.

En deltager fra det private erhvervsliv har, som illustreret i nedenstående interviewsekvens haft en opløftende og positiv oplevelse via sin deltagelse i denne proces som det også fremgår af nedenstående interviewsekvens. Processen er tilsyneladende kørt, uden, der er nogen, der har følt sig tromlet i den konkrete proces, hvor der har været en integrativ forhandlingsproces i spind på tværs af tidligere sektorgrænser. I den integrative forhandlingsproces holder de forskellige aktører ikke fast i deres position, kræfterne samles i en kreativ proces mod løsningsmodeller, der tager højde for problemstillingerne og de forskellige involverede parter. (Kickert, 1997)

Interviewer: "Hvordan foregår arbejdet i bestyrelsen ?"

Erhvervsmand: "Det har været en stor oplevelse. Bestyrelsen gik i arbejdstøjet for snart et år siden - blev valgt for snart et år siden. Indtil da havde det været en koordinerende bestyrelse. Om den var valgt eller selvbestaltet, det er jeg ikke klar over."

Interviewer: "Det var mere en kulturelgruppe ?"

Erhvervsmand: "Det kan du godt kalde det. Jeg ved ikke, om de selv vil kaldes græsrodder, men de har været fanebærerne i hele projektet. Der skulle så vælges en bestyrelse, og vi gik så i gang for et lille års tid siden. Arbejdet har både været spændende både med færdiggørelsen af huset - der var ting ved husets fysiske miljø, som der skulle tages stilling til. Samtidig er det enormt frustrerende, for man kommer ind i noget, som man slet ikke har prøvet før. Jeg har siddet sammen med mennesker, som i den grad brænder for det, og det har både været spændende og frustrerende."

Interviewer: "Hvad er henholdsvis det spændende og frustrerende ?"

Erhvervsmand: "Det spændende er jo at lære noget nyt og at lære noget nyt om sig selv. Og at opdage, at man engang imellem kan bidrage med noget, som man har fundet helt naturligt, som i sådan en gruppe bliver modtaget med glæde og til gavn."

Interviewer: "Hvad er det for nogle ting ?"

Erhvervsmand: "Det kan være ganske almindelige erfaringer, som man har fra erhvervslivet. Der er nogle ting, som har skullet forhandles på plads. Der er måske nogle ting, som man som erhvervsmand ser lidt firkantet på. Det kan engang imellem være et problem, og en gang imellem kan det være til stor gavn. Samtidig med, at der er stor politisk og offentlig vilje bag det her. Der har skullet slibes nogle kanter i det miljø, og det har jeg måske haft en anden indgangsvinkel til end så mange andre."

Det fremgår af foregående interview, at aktøren fra det private erhvervsliv har deltaget i en åben proces. De enkelte aktører har bidraget med individuelle faktorer, og processen har været baseret på gensidig tilid og respekt på tværs af de åbenlyse forskelligheder.

Ledene politikere har spillet en aktiv rolle igennem den samlede proces. Dette er tonet klart igennem hele forløbet omkring kulturhuset i Skanderborg kommune.

Interviewer: "Hvad med at det blev så dyrt ?"

Ledene politikere: "Ja, det er irriterende, men jeg synes, at vi har gjort alt muligt for at få bundet den økonomi, arkitekt konkurrence, der direkte som kvalifikationskrav havde, at det skulle holde sig på 20 millioner. Og vi er jo naive amatører, på det felt, fordi et byråd bygger ikke kulturhus hvert år, så det er en unik opgave for os. Vi tror, at vi kan holde den på 20 millioner, men så får vi præsenteret et projekt, og valgte i øvrigt det mindste af dem, fordi vi ville være sikre, også efter råd fra fagdommerne, at skulle økonomien hænge sammen så blev det det der. Okay så kommer der samtidig, det med at Nyrup, han kickstarter lidt osv....og det gjorde, at entreprenør markedet det også steg osv.. Så det er nogle af forklaringerne på, at det også blev dyrere, men selvfølgelig bliver det svært for os at skære sådan et projekt ned til 20 millioner, når vi kan se hvad det ellers kunne blive, og hvordan ideen var og ideen var blevet vel modtaget af befolkningen, fordi det var jo stor konsensus omkring, at det var det rigtige projekt, da vi så endelig kom igennem."

I den konkrete kulturhussag i Skanderborg kommune kørte økonomien af sporet, det samlede projekt blev næsten 100 % dyrere end først antaget, der er således tale om et stort kulturelt anlægsprojekt for en kommune af Skanderborgs størrelse. En vigtig faktor har været de frivilliges rolle i driften af kulturhuset.

Interviewer: "Så støtten fra begge sider <sup>31</sup> var vigtig ?"

Interviewperson: "Helt klart, og omvendt kan vi sige, at havde vi ikke haft en temmelig kraftig bevisførelse eller dokumentation for, at kræfterne også var tilstede fra kultursiden for at de kunne drive og udnytte huset, så ville det heller ikke have været muligt."

Der har i denne proces været tale om en proces funderet på gensidig afhængighed, hvor alle aktører var centrale i relation til projektets

---

<sup>31</sup> Med støtte fra begge sider refereres der til både kulturområdet og erhvervsområdet.

tilblivelse, et klassisk karakteristika i relation til governance-perspektivet.

Der sker undervejs i processen en flytning af kompetencen fra kultursamvirket til en kulturhusbestyrelse. Denne udvikling i processen uddybes ikke yderligere, da den ikke er umiddelbart relevant i belysning af den ansattes rolle i den governance proces.

Interviewer: "Du havde noget erfaring med at arbejde i en organisation, som du kunne bruge. Synes du, at du har fået nogle nye erfaringer i den tid ? Hvilke ?

Erhvervsmand: "Dengang jeg var spejderleder, der var det meget kæft, trit og retning. I den tid jeg har været her, der har jeg lært, at tingene ikke er så sort og hvidt. Det der gør det sjovt det er, at folk ikke behøver at være enige. Jeg har sluppet nogle af mine egne ideer om, at sådan skal de være, men mere sagt, at hvis der skal skabes noget her, så er det vigtigt, at der er nogle, der kommer med ideer. Og derefter prøve at få noget fællesskab om dem. Det er jo det, at folk arbejder med samme hammel der trækker læsset. Det gør det nemmere at komme igennem og det var det der skabte kulturhuset."

Ovenstående eksempel er illustrativt i relation til et "integrative negotiation", hvor de forskellige aktører ikke fasholder deres udgangspunkt, men netop går ind i fælles afklaringsproces i forhandlingen. Denne kreative afklaringsproces er kendetegnet ved at tage højde for de problemdefinitioner og interesser, de enkelte aktører har i processen.

At kulturhussagen i Skanderborg kommune giver en høj grad af empirisk resonans i relation til governanceperspektivet er evident. Hvilken rolle spiller den kommunalt ansatte mellem politik og administration i et governanceperspektiv i kulturhussagen i Skanderborg kommune ? Denne problemstilling er fokuspunktet for den afsluttende del af dette kapitel.

#### 6.7.4 Den ansattes rolle i kulturhussagen

I 1991 var der et møde på en lokal skole i Skanderborg kommune. Teamet var kulturlivet i Skanderborg. Mødet resulterede i tre "konklusioner":

- 1) Ansættelse af en "kulturguide".
- 2) Vedr. økonomi, evt. underskudsgaranti.
- 3) Et kulturcenter.

Den pågældende kommunale medarbejder startede i stillingen som kulturguide mindre end to måneder efter det omtalte møde. En nyopslået stilling, hvori der var en høj grad af frihed til at vedkommende selv kunne indholdsudfylde stillingen. Relationen til Kulturcenteret er også tæt. Kulturmedarbejderen gik ind i en form for katalysatorfunktion, altså en direkte medarbejdermæssig understøttelse af processen.

Interviewer: "Så var der en ting omkring, stillingsbeskrivelser, stillingsområder, kompetenceområde, hvordan det er blevet defineret, er det blevet lagt fast fra starten, har det ændret sig undervejs, f.eks. det der med at du fungerer, nu er din tid afsat til samvirket og sådan noget, ikke ?

Interviewperson: "Nej, den gang jeg fik jobbet, det gik til på den måde, at man i en sen nattetime i forbindelse med budgetforliget besluttede, at man ville styrke kulturen, og det gjorde man ved at sætte nogle flere penge af til kulturaktiviteter, man nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle arbejde med kultur lokaliteter, hvordan vi ønsker fremtiden, og så frigjorde man mig fra, jeg sad med fritidsområdet på det tidspunkt, og så kultur, det var så noget jeg lavede sådan lidt ned i skuffen ved siden af, men det vidste man jo godt, at jeg gjorde, og så besluttede man, at nu skulle det være helt legalt, at jeg arbejdede med kultur, og det fik jeg så frigjort, det vil sige at mine arbejdsopgaver på fritidsområdet blev i principperne taget væk. Der gik så en periode, inden det reelt var sådan, men sådan var det."



De ansattes rolle i relation til kulturhussagen er differentieret. Det kommunale administrative ledelsesniveau har neutralt og loyalt bakket den politiske beslutning op. I relation til den konkrete proces omkring kulturhuset har der været ansat en kulturmedarbejder til at understøtte kulturhussagen. Denne medarbejders rolle har rykket ved den for Skanderborg traditionelle rolle for den ansatte. Det er denne medarbejders rolle, der er sat særlig fokus på i dette afsnit, og i relation hertil er der fokus på, hvordan denne "nye" rolle opleves af den administrative ledelse på rådhuset og herved inddirekte fokus på den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Interviewer: "Kender du noget til kulturmedarbejderens rolle<sup>32</sup> i denne her sag, kulturhuset, hvordan vurderer du den så ?"

Politiker: "Ja, den er jo, jeg er helt bevidst om, at hun på den ene side har haft sin professionelle rolle, men på den anden side også har haft en rolle, der går langt ud over det, hun er forpligtiget til, eller måske er beskrevet til i kommune strukturen."

Interviewer: "Det lyder også meget på kant med din egen model, du ridsede op i starten ?"

Politiker: "Jamen, det er nok også derfor, at jeg siger, at det har vi været rimelig bevidste om, at der var den temmelig skæve vinkel til det."

Interviewer: "Hvad er så din holdning til det efter at have set, hvordan det er forløbet ?"

Politiker: "Min holdning til det, den er, at det er forløbet, som jeg selv kunne acceptere det, og som også andre har kunnet det."

Interviewer: "Er den rimelig ?"

Politiker: "Ja, fordi det, jeg har haft både direkte og også via vedkommendes direktør meget bevågenhed omkring den rolle."

Interviewer: "Sætter det ikke lidt spørgsmålstejn ved dine vandtætte skodder, om det rimelige ?"

Politiker: "Nej, tværtimod, i betragtning af den energi, som vi skulle bruge for at holde tingene adskilte i bevidsthed om, at hun netop spillede den rolle, så viser det med al tydelighed, at det ville vi ikke kunne generelt."

Medarbejderen er her gået udover en grænse for, hvad en ansats adfærd i Skanderborg kommune er. På den anden side har der ikke været nogen af de interviewede, der har givet udtryk for, at de har oplevet det som et problem, at denne grænse er blevet overskredet eller måske ophævet i den konkrete kulturhussag. Flere af de aktører, der var direkte involveret i governanceprocessen, anså den

---

<sup>32</sup> I det konkrete interview er kulturmedarbejderens navn nævnt, her i gengivelsen omtale personen som kulturmedarbejderen.

pågældende medarbejder som "en af os andre". Som det fremgår af ovenstående citat, har det der har været brugt mest energi på fra den administrative ledelses side, har været at sikre, at den pågældende kulturmedarbejder blev på den rigtige side "af de vandtætte skodder" i relationen mellem politik og administration.

Tilsyneladende er den "nye" rolleudfyldelse forløbet uproblematisk, men som ovenstående sekvens tydeligt understreger, så er adskillelsen mellem politik og administration, vigtig i sig selv. Ikke fordi adskillelsen er funderet på en bevidst logik, andet end den selvfølgelighedslogik, at der skal være en adskillelse mellem politik og administration. Denne selvfølgeligheds-logik er ikke specifikt reflekteret i de interviewedes bevidsthed, adskillelsen udgør nærmest et urokkeligt fundament, der ikke har nogen logisk funktion. De interviewede argumenterer heller ikke for adskillelsen, den er en selvfølgelighed i deres bevidsthed.

Det har været et gennemgående træk gennem så godt som alle interviews, at adskillelsen mellem politik og administration i de interviewede kommunale administrative ledere og politikere forestillingsverden var vigtig. Der er nærmest tale om en naturlov, noget givent på niveau med tyngdeloven. For medarbejderen selv har denne networkmanagerrolle i kulturhussagen været uproblematisk.

Kulturmedarbejder: "Det jeg tror min vigtigste rolle er hernede, det er at bukke ender, det har jeg brugt meget energi på, kulturfolk er jo ligeså skæve personer som alle andre mennesker er og nogle er mere skæve end andre. Men det er jo lige sådan som på alle idrætsforeninger som opfatter sig selv og sin forening som konkurrent til, dem der bor i den anden ende af byen, sådan er der jo også konkurrenceforhold indenfor kulturområdet. og jeg har brugt meget energi på og forsøge og bukke enderne og få dem til at arbejde sammen."

Kulturmedarbejderen bruger begrebet at "bukke ender", som en betegnelse for at få processen til at køre imellem de enkelte aktører blandt andet ved anvendelse af en integrativ forhandlingsstrategi.

Interviewperson: "Ja, at det kører, og at vi kan se tingene vokser derovre, at folk trækker sammen, og at de har det godt i det, at de synes, at det er sjovt at være med, for ellers får man dem jo ikke til at lave noget."

Det er processen og engagementet, der er i fokus, de implicerede aktører skal deltage for at trække sammen i en konstruktiv proces. Networkmanager- og agencyperspektivet har empirisk resonans i relation til den ansattes rolle i kulturhussagen, som det også fremgår af ovenstående interviewsekvens, den der sørger for processen, uden et decideret fokus på produktet, men alligevel med en ankerfunktion. Der er fokus på dialogen, på at binde enderne sammen uden nødvendigvis at sidde med opskriften på den rigtige sløjfe. Men som det også fremgår af ovenstående interviewsekvens, er det oplevet som en uproblematisk overskridelse af grænser i relationen mellem politik og administration.

Den offentligt ansattes rolle i processen ligger meget tæt op ad governance forståelsen (Rhodes, 1997), den offentligt ansatte går ind på lige fod med de øvrige aktører i processen. Symbolsk for denne forståelse er den offentligt ansattes omtale af kulturhusprocessen, som "vi" og i sammenhæng med Skanderborg kommune anvender vedkommende også "vi". Flere af øvrige interviewede aktører fra såvel frivillig som privat sektor ser også på den offentligt ansatte som "en af os".

Kulturmedarbejderens rolle i kulturhussagen har rykket ved de traditionelle forestillinger om den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i Skanderborg kommune. Der er dog ikke rykket mere, end at det tilsyneladende er provokerende og måske også lidt forvirrende for den traditionelle governmentforståelse af den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

Kommunal administrativ leder: "Det der er vigtigt for mig det er, at dem, der er valgt ind til at repræsentere lokalinteresser, at de har en som de kan få sparring med, og som så sikrer sig, at de beslutninger, der bliver truffet, at de så rent faktisk også - så vidt det er muligt - hvad kan man sige - bliver udført. Fordi, jeg kan se en fare ved alt for kommittede embedsmænd. Embedsmænd, som alt for kraftigt brænder for enkeltsager, kommer meget hurtigt ud i et uføre, som gør, at de glemmer hvad deres rolle egentlig er. Og jeg er altså embedsmand - det er det primære - administrator."

Det er altså denne traditionelle governmentforståelse af den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration som en neutral implementator, der er idealet, og det bringer den ansatte i uføre at blive for kommittet.

Det kan med baggrund i foregående analyse konkluderes, i forhold til den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration, at den ansattes rolle i den konkrete kulturhussag kan karakteriseres under følgende pinde:

- \* den ansatte går ind på lige fod med de øvrige aktører i processen,
- \* der kan ikke iagttages legitimeringsproblemer, da den pågældende medarbejder respekteres på lige fod med de øvrige aktører i processen,
- \* medarbejderen selv havde ingen problemer med at håndtere denne nye "rolle",
- \* omgivelserne har tilsyneladende heller ingen problemer (tværtimod),
- \* det traditionelle government paradigme har problemer med at håndtere og forstå denne "nye" rolle.

Opsummeret kort kan den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration karakteriseres som samlende.

Der, hvor kulturhussagen rammer ved siden af i relation til agency og networkmanagerperspektivet, er omkring den offentlig ansatte som den, der har et særligt ansvar for de urepræsenterede og de svage. Den følgende historie omkring medborgerhuset i Skanderborg kommune illustrerer dette forhold.

### 6.7.5 Medborgerhuset

Kulturhuset er ikke det eneste "forsamlingshus" i Skanderborg by, der er også medborgerhuset. Medborgerhuset har ikke haft den samme politiske bevågenhed og ressourcetilgang som kulturhuset. Rent organisatorisk er det kommunen, der har købt ejendommen og stillet den til rådighed. Den ses som en selvejende institution, og den har en mindre driftsbevilling. Medborgerhuset er organisatorisk placeret under økonomiudvalget, men derudover anses medborgerhuset ikke som et kommunalt anliggende. Medborgerhuset har ry for ikke at køre så godt. Medborgerhuset er i daglig tale et sted, hvor 'bumser' holder til, og dagplejemødre med børn kommer der. Et illustrativt "klip" af det generelle billede af medborgerhuset:

Interviewer: "I Skanderborg ligger der også et medborgerhus"

Erhvervsmand: "Ja, det er mere, hvor folk kan samles, som måske ikke har for meget."

Medborgerhuset er et sted, hvor der serveres en kop kaffe for 3 kroner, modsat kulturhuset, hvor kaffen koster ca. 6 gange så meget. Som det også er fremgået tidligere synes Skanderborgmodellen at være en model, der er gearret mod dem, der i forvejen er godt gående.

I kulturhussagen blev der ansat en medarbejder, der havde til eksplicit formål at understøtte det lokale kulturliv, og hvor det mere eller mindre lå mellem linierne, at målet også var en eller anden form for kulturelt mødested. I medborgerhussagen har der gentagne gange med negativt resultat været ansøgt om, at der blev koblet en kommunalt ansat til udviklingen og driften af medborgerhuset.

Politiker: "Vi har måske et potentiale på 100 personer, eller sådan noget, der frekventerer medborgerhuset, og det er ikke rigtigt, at vi ikke har befordret en slags huspasning derhenne, det har vi faktisk gjort, men godt nok via forskellige beskæftigelsesordninger og sådan noget. Men vi har været meget bevidste om, at der skulle også være noget der i og for sig var indbefattet i deres måde at komme sammen på, at de selv havde nogle opgaver derhenne, at der fulgte noget ansvar med at have huset. Vi giver et pænt tilskud til det, for at holde det drivende, så jeg mener bestemt, at det afspejler nogenlunde det potentiale, vi har, både antalsmæssigt og behovsmæssigt. Det er ikke noget med, at de er marginaliseret, det ville være helt urimeligt at sige, at vi skulle, jeg var lige ved at sige, at hvis vi gav os ud i en eller anden millimeter på fordeling på ressource per borger, eller sådan noget, så var den næppe helt skæv, på den måde."

Det anses ikke som et kommunalt anliggende at gå ind i denne sammenhæng og have en form for katalysatorrolle som kommune. I relation til kulturhusprojektet har der ikke været tænkt på beskæftigelses- eller aktiveringsområdet i denne sammenhæng ? Blandt borgerne, der kommer jævnligt i medborgerhuset, var det da også det indtryk, de havde: medborgerhuset står ikke centralt i den kommunale bevidsthed.

Interviewer: "Giver det een en fornemmelse af, at det ikke nytter noget ?"

Bruger af medborgerhuset: "Det giver en fornemmelse af, at vi er meget lavt prioriteret fra kommunens side. Som hus. Nok synes de måske, at huset har en berettigelse, men det er alligevel ikke noget, der sådan sættes ret højt."

Under flere af interviewene kommer der forslag til en udvikling af medborgerhuset som en integreret del af en aktiv socialpolitik, måske ville en governanceproces omkring dette hus kunne opstille interessante perspektiver herfor ? Det er åbenlyst, at aktørerne omkring medborgerhuset har et brændende ønske om en forankring, men det kræver tilsyneladende politisk opbakning at mobilisere en sum på ca. 200.000 kr. til et sådant tiltag, sammenlignet med et kulturhus, der jf. Århus Stiftstidende (26/1-98) løb op i 37 millioner.

## 6.8 Konklusion

Med udgangspunkt i Rhodes (1997) definition af governance, med videre kobling til Agency- og networkmanagerperspektivet blev der i dette kapitel konstrueret et ideal omkring governanceperspektivet. Dette perspektiv satte den kommunale administrative leder eller den ansatte som den samlende i relationen mellem politik og administration. Fokus flyttede i dette perspektiv fra produkt til proces, legitimeringen af den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration sker i deltagelsen.

I Skanderborg casen havde governanceperspektivet på det kommunale administrative ledelsesniveau ikke empirisk resonans. Det var ikke muligt at genfinde et governanceperspektiv i den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration. For analysen af governanceperspektivet fik dette den konsekvens, at fokus blev flyttet til det udførende led via en konkret sag omkring etableringen af et kulturhus i Skanderborg.

Governanceperspektivet viste sig at have en høj grad af empirisk resonans i kulturhussagen. Desværre var der i denne sag ikke deltagelse fra administrative ledere fra Skanderborg kommune. Det viste sig, at en kulturmedarbejder havde haft en meget betydningsfuld rolle i kulturhussagen. For kapitlets analyse af den rolle, kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration i et governanceperspektiv fik det den konsekvens, at fokus blev rettet mod den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i kulturhussagen. Det er tvivlsomt, hvorvidt dette skift i fokus fra ledelse til ansat har fået konsekvenser for analysens resultat. Networkmanager- og Agencyperspektivet havde en høj grad af empirisk resonans i relation til den ansattes rolle i kulturhussagen. I den konkrete governanceproces i Skanderborg kommune kan det konkluderes, at den ansattes rolle kan karakteriseres som samlende i relationen mellem politik og administration. Det er i denne sammenhæng vigtigt at pointere, at der i den konkrete sag var tale om, at den ansatte var samlende om det partikulære, men ikke samlende i relation til et bredere kommunalt perspektiv.



## Kapitel 7 Konklusion

Denne afhandling har sat fokus på den rolle kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration. Dette fokus har taget sit udgangspunkt i tre teoretiske perspektiver et government, et New Public Management og et governance perspektiv. De tre teoretiske perspektiver er hver især blevet analyseret udfra spørgsmålet "kan der identificeres en idealmode, og hvad siger denne om den kommunale administrative ledelses rolle i det kommunale demokrati ?" Essensen af denne analyse er ført videre i et dybdegående casestudie i Skanderborg kommune. I dette kapitel præsenteres de samlede resultater af både den teoretiske og den empiriske analyse. På baggrund af afhandlingens resultater er der udviklet en teoretisk idealmode, *helhedsmageren*, denne præsenteres afslutningsvis i dette kapitel.

### 7.1 Rollebegrebets funktion

Rollebegrebet har i denne afhandling haft to funktioner, for det *første* i relation til det videnskabsteoretiske udgangspunkt for denne afhandling og for det *andet* som et metodisk redskab, der er anvendt på tværs af de tre teoretiske perspektiver hhv. government, NPM og governance. Til operationalisering af rollebegrebet som metodisk redskab blev begrebet opdelt i to niveauer. Det første niveau er det smalle rollebegreb, hvor der henvises til en funtionsbestemt forståelse, altså hvilket ansvars- og kompetenceområde den pågældende rolle er relateret til. Det andet niveau er det brede rollebegreb bestående af tre niveauer:

- \* individets egen rolle- og selvforståelse
- \* forventninger og krav fra andre aktører
- \* generelle normative kulturmønstre

Disse tre niveauer leder samlet over til det, der er defineret som en passende og innovativ adfærd.

Dimensionerne i det brede rollebegreb er ikke anvendt som selvstændige analytiske kategorier, men de er anvendt i interaktion med hinanden på såvel det teoretiske som det empiriske niveau og har mest af alt haft funktion som en form for brobyggerbegreb til afdækning af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration.

## 7.2 Government

Den offentlige administrative ledelse er jokeren i den parlamentariske styringskæde, traditionel demokratiteori og bureaukratiteorien. Et fællestræk for disse perspektiver er det instrumentelle og upolitiske perspektiv på den offentlige administrative ledelse. Det kunne i den teoretiske analyse af idealmodellen, den parlamentariske styringskæde, konstateres, at den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration var som den neutrale implementator. Relationen mellem politik og administration var i governmentperspektivet karakteriseret ved adskillelse.

Den mere eller mindre implicite forventning til undersøgelsen i Skanderborg kommune var, at der ville være tale om kommunale administrative ledere, der var andengenerations NPM eller governance orienterede. Derfor var det i starten af undersøgelsen i Skanderborg casen forvirrende, at det var government, der var det herskende og altovervejende paradigme på det administrative ledelses niveau, dette angår både reference og topledere. Det var ledere med klar fokus på adskillelsen mellem politik og administration, altså en klar adskillelse mellem det politiske og det administrative niveau.

Hele vejen rundt om det administrative ledelsesniveau var det billedet, der blev tegnet. Det var de krav og forventninger, de administrative ledere havde til sig selv, det var sådan de opfattede sig selv. Ligeledes var det kendetegnende for de aktører, der er i den administrative ledelses umiddelbare omgivelser, at de så den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration som udførende en neutral implementering af de overordnede politikere, der er udstukket af byrådspolitikerne. Når der blev spurgt indtil, hvorvidt det var muligt at opstille en klar skillelinie mellem det, der er et politisk og det der er et administrativt anliggende, var svaret det samme hos så godt som alle interviewpersoner, at denne skillelinie var der ingen problemer i.

Et andet overraskende kendetegn var den grad af hierarki, der herskede i den såkaldte flade organisationsmodel. Altså en af de velkendte dyder ved den parlamentariske styringskæde knyttede organisationsmodel, bureaukratiet. Hele grundtanken omkring den parlamentariske styringskæde, den klare adskillelse mellem politik og administration og den klare hierarkiske arbejdsdeling, var den fremherskende i Skanderborg kommune på det

administrative ledelsesniveau. Det kunne på denne baggrund konkluderes, at governmentmodellen havde en høj grad af empirisk resonans i Skanderborg casen.

Der, hvor relationen havde rykket sig i det seneste årti i Skanderborg casen, var relationen mellem politik og administration, mere præcist den linie, der sætter grænsen mellem de to områder. Denne relations ændring er tæt koblet op på hele grundtanken omkring New Public Management, hvor formuleringen går fra adskillelsen mellem politik og administration til adskillelse mellem politik og *produktion*.

### 7.3 Første generation NPM

I den teoretiske analyse af NPM blev der i afhandlingen med udgangspunkt i Ferlie et al's fire modeller opstillet to generationer af NPM. I første generation NPM er der tale om en klar adskillelse mellem politik og administration. På linie med governmentmodellen kan den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration karakteriseres som den neutrale implementator. Anden generation NPM er derimod karakteriseret ved en begyndende ophævelse af skillelinien mellem politik og administration. I dette afsnit er fokus på første generation NPM.

Første generation NPM var slået næsten klassisk igennem i relation til Skanderborg casen, der næsten kan defineres som en "klassisk NPM case". NPM filosofien fastholder via sin klare adskillelse mellem politik og produktion billedet af den neutralt implementerende kommunale administrative leder. Dette var også at genfinde i Skanderborg.

Dette er ikke så overraskende, da Skanderborg kommune er valgt ud, fordi den kunne karakteriseres som moderne. Det, der var overraskende, var den gennemslagskraft, den grad af gennemsyning, der var sket i hele den kommunale organisation. Et godt eksempel er det ikke-diskuterede forhold, at "Skanderborg kommune skal være den mest effektivt drevne kommune i Danmark." De økonomiske instrumenter ophøjes til selve målet, det at Skanderborg kommune sætter dette "den mest effektivt drevne kommune" over alt andet, synes tilsyneladende omkostningsfrit. Men en kommune er ikke en fabrik, der producerer dåser med et klart afgrænset og veldefineret produkt, hvor der er klare indikatorer for, hvornår der tale om en fiasko, og hvornår der er tale om en succes. I relation til en kommune er det lidt mere kompliceret, især på de områder, der vedrører mennesker og måske i særdeleshed, når det vedrører mennesker med sociale problemer.

I Skanderborg kommune oplevede såvel de ansatte som de valgte med ansvarsområder for de tungere sociale områder frustration, for *det første* fordi, de oplevede styringsproblemer<sup>33</sup> i relation til det stigende omkostningsniveau, for *det andet* fordi de var frustrerede over manglen på "redskaber". Det var den klare opfattelse, at det blot var et spørgsmål om at udvikle gode økonomiske styringsredskaber, så skulle disse udgifter nok komme under styr. Der var ingen, der på noget tidspunkt stillede spørgsmålstejn ved forskelligheden af områderne indenfor den kommunale organisation og dermed de forskellige styringsforståelser, dette måtte afkræve.

Går vi niveauet højere op til de overordnede politiske målsætninger, så er det her relationen mellem politik og administration har ændret sig sammenlignet med governmentmodellen. I 70erne var det legalt for kommunalpolitikere at være enkeltsagspolitikere, de sad med i forskellige sektorudvalg og deltog dermed i udformning af den konkrete substans.

Tidligere fik kommunalpolitikerne en væsentlig del af deres viden om områderne via sektorudvalgene, disse er nu enten nedlagt eller i høj grad udtømt via decentralisering og delegation til forvaltningen. En af grundene til at nedlægge disse udvalg var blandt andet, at politikerne blev gidsler eller i bedre forstand fortalere for sektorinteresser. Den bagvedliggende intention med disse ændringer var at hæve niveauet for det politiske - at sætte det politiske op på et mere overordnet niveau.

Op igennem 80erne er kommunalpolitikerne gået eller blevet skubbet ud af denne rolle. Med indførelse af organisationsmodeller, der er inspireret af den private sektor skulle der ikke være på så meget fokus på *kommunal-* men derimod på *bestyrelsesmedlem*. I en privat koncern er der en overordnet bestyrelse, der tager sig af de overordnede retningslinier, sætter visionerne for koncernen. Denne bestyrelse beskæftiger sig ikke med enkeltsager og detaljstyring, den har en direktion ansat til at varetage den daglige drift.

Der er forskel på politikernes syn på denne udvikling, alt efter om der er tale om centralt placerede politikere med nem adgang til det administrative niveau, eller om der er tale om lægmands- eller fritidspolitikeren. Det der tilsyneladende gik tabt i denne udvikling var viden, viden forstået som at politikerne forstår og ved, hvad det

<sup>33</sup> Der var i vores interviewperiode store overskridelser på blandt andet kontanthjælpsbudgettet, dette blev af mange aktører både set og oplevet som personalemæssig inkompetence.

egentlig er, de er ansvarlige for. En del af politikerne i Skanderborg har med den nye struktur mistet fodslawet, forståelsen for de områder, de er ansvarlige for og har mistet helt konkret viden om områderne. De sidder således tomhændede til flere af seancerne, dialogmøder, temamøder etc. og forsøger i disse fora med 100 personer eller flere at få en meningsfuld dialog op og stå.

Det vigtige i denne model er de overordnede mål, som skal følges op og måles, det bruger man så meget tid på i alle de centrale og decentrale enheder. Måske har man i disse målformulerings- og målopfølgelseskoncepter glemt hele grundlaget for den parlamentariske styringskæde, den politiske kanal, men denne bliver tom, da politikerne ikke kender noget til substansen, men kun til det rent konstruerede, de overordnede målsætninger, som måske aldrig bliver til noget, *det* kender politikerne til.

Dette målformuleringsparadigme undergraver den demokratiske kontrol, politikerne skal ikke blande sig i det konkrete. Dette er grundfilosofien i NPM paradigmet. Det, der er mest tankevækkende, er, at de negative konsekvenser for det lokale demokrati ikke er intenderet i Skanderborg casen, tværtimod. På det centrale ledelses niveau er man da også forvirrede, hvorfor kommer der ikke flere til byrådsmøderne, nu skulle de jo netop være interessante, nu da politiken er kommet op på et mere overordnet niveau ?

Opsummeres der omkring den administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i et førstegeneration NPM perspektiv, må det konkluderes, at selvom grænsen rykkes, eller hvad der er mere præcist: omdefineres til relationen mellem politik og produktion, så er det stadig den administrative ledelses rolle at være den neutralt og instrumentelt implementerende af de overordnede politiske målsætninger.

#### **7.4 Anden generation NPM**

Anden generation NPM er karakteriseret ved en begyndende ændring af den rolle, kommunale administrative ledere har i relationen mellem politik og administration, idet der i anden generation NPM sker en begyndende ophævelse af adskillelsen mellem politik og administration. Der er i anden generation NPM fokus på kultur, værdier og symboler, samtidig er der en begyndende kritik af det paradigme, der ukritisk er overført fra den private til den offentlige sektor. Fokus flyttes i anden generation NPM fra produkt til proces og eksempelvis læringsperspektivet står centralt. Anden generation NPM

har klare governancelignende træk, som eksempelvis det nævnte skift i fokus fra produkt til proces.

Anden generation NPM havde ikke empirisk resonans på det kommunale administrative ledelses niveau i Skanderborg casen. Der er elementer i anden generation NPM, som med fordel kunne tages i anvendelse på det kommunale administrative ledelses niveau i Skanderborg casen, hvilket der vendes tilbage til afslutningsvist i dette kapitel.

## 7.5 Governance

I afdækningen af en idealmodel for governanceperspektivet, i relation til den rolle kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration, anvendtes primært to perspektiver, agencyperspektivet (Wamsley, 1990) og networkmanagerperspektivet (Kickert, 1997).

Agencyperspektivet er anvendt som udgangspunkt for udviklingen af helhedsmagerbegrebet. Der er i dette perspektiv helt centrale elementer i relation til den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration, dette på trods af at det er udviklet i amerikansk public administration kontekst. Kerneelementet i agencyperspektivet er legitimitetsproblematikken for den ansatte i relationen mellem politik og administration eller, hvad der er mere korrekt den *manglende* legitimering af den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration.

Den kommunale administrative ledelse får i agencyperspektivet rolle som en form for katalysator og dialogskaber. Wamsley sætter her fokus på et centralt element i dette governanceperspektiv, hvor der opstår en proces, der er karakteriseret ved "*something more than the sum of its parts*". I denne proces kan kommunale administrative ledere have enten en nøglefunktion eller bare en funktion mellem alle relevante aktører, hvor processen i den ideelle situation ender op med et resultat, ingen af aktørerne bevidst bar ind i processen, men hvor resultatet på en eller anden måde opstår i en form af en kollektiv intuitionsproces. Dette er et af idealerne for den kommunale administrative leder i et governanceperspektiv. I relation til spilteorien omtales en sådan proces som et plussumspil modsat et nulsumspil, hvor der er vindere og tabere. Dette idealperspektiv kan blandt andet være et middel til at styrke legitimiteten for den rolle, kommunale administrative ledere spiller i relationen mellem politik og administration.

Der er sammenfald mellem Wamsleys agency perspektiv og Kickerts networkmanager. Kickert adskiller sig fra Wamsley ved i højere grad at sætte sit fokus på de ledelsesmæssige konsekvenser i en governanceproces. Kickert holder fast i, at der er særlige forhold forbundet med offentlig ledelse. Agencyperspektivet og networkmanagerperspektivet giver en god og gensidig supplerung. Udgangspunktet for Walter Kickerts udvikling af networkmanagerperspektivet er netværkstilgangen.

Situation, hvori Kickert udvikler Network Managerperspektivet, er præget af gensidig afhængighed. Procesperspektivet er centralt ved forståelse af Network Managementperspektivet, eksempelvis kan "wicked" (vilde eller onde) problemstillinger nemmere håndteres i en kontekst, hvor procesperspektivet er udgangspunktet. Der er i dette perspektiv ingen central autoritet baseret på hierarkisk styring, og der er ingen af aktører, der per automatik sidder "for bordenden".

Agencyperspektivet, hvor det primært er det demokratiteoretiske, der er udgangspunktet, suppleres godt med networkmanager perspektivet, hvor fokus primært er på netværk og de deraf følgende ledelsesmæssige konsekvenser. Kort opsummeret kan den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration i et governanceperspektiv karakteriseres som den samlende eller "den, der bukker ender".

Essensen af de teoretiske perspektivers karakteristik af den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration blev i den efterfølgende analyse sat i perspektiv i Skanderborg casen.

Det var i begyndelsen af undersøgelsen i Skanderborg forvirrende, at hele governancetankegangen ikke gav empirisk resonans på det kommunale administrative ledelsesniveau. Valget blev så at gå lidt udover det administrative ledelsesniveau og sætte fokus på processen omkring kulturhussagen. I dette valg ligger et metodisk problem, idet der i den konkrete kulturhussag ikke var deltagelse af kommunale administrative ledere, men der var i sagen deltagelse fra en kommunalt ansat kulturmedarbejder, som i den pågældende proces havde en form for konsulentfunktion. Det er tvivlsomt, hvorvidt analysens resultater ville have haft en anden karakter, hvis pågældende medarbejder havde haft et formelt ledelsesansvar.

Agency- og networkmanagerperspektivet havde empirisk resonans i relation til kulturhussagen i Skanderborg. Opsummeret kan den

ansattes rolle i den konkrete kulturhussag karakteriseres under følgende pinde:

- \* den ansatte går ind på lige fod med de øvrige aktører i processen,
- \* der kan ikke iagttages legitimeringsproblemer, da den pågældende medarbejder respekteres på lige fod med de øvrige aktører i processen,
- \* medarbejderen selv havde ingen problemer med at håndtere denne nye "rolle",
- \* omgivelserne har tilsyneladende heller ingen problemer (tværtimod),
- \* det traditionelle government paradigme har problemer med at opsummere og forstå denne "nye" rolle.

Den anden del af governance, hele decentraliseringsprocessen, er også med til at ændre radikalt på det hidtige styringssystem. Med decentraliseringsprocessen sættes aktører i spil, der opstår noget, der nærmer sig det "multicentrerede" samfund. Altså et samfund, der fordrer nye begreber, begreber der ikke er bundet op på de gamle adskillelser mellem stat, civilsamfund og marked eller offentlig, frivillig og privat eller den for denne afhandling relevante dikotomi mellem politik og administration.

En ubevidst negativ sideeffekt kan frygtes ved såvel anden generations NPM og governance, hvor fokus rettes mod de aktive borgere, hvilket i sig selv er meget positivt, men den kommunale organisation skal også have fokus mod dem, der er dårligt stillet, de borgere, der ikke umiddelbart kan gå ind og deltage aktivt i sager som eksempelvis en kulturhussag.

Ved en efterfølgende refleksion over de tre modeller, er det et åbent spørgsmål, om der er tale om tre modeller, der er måske i højere grad tale om to modeller. En governmentmodel med første generation NPM og en governancemodel med anden generation NPM. Der bliver tale om to modeller government og governance. NPM får herved en underliggende status i denne relation og er ikke at identificere som en idealmodel. NPM bliver herved en samlebetegnelse for ledelses- og styringstiltag i relation til den offentlige sektor. Ved anvendelsen af differentieringen første og anden generations NPM præciseres samlebetegnelsen i relation til de to overordnede modeller government og governance.



## 7.6 Refleksion i relation til Skanderborg casen

I dette afsnit opsummeres kort, hvad der forekommer som de mest centrale refleksioner, der kunne dannes på baggrund af Skanderborg casen udover det, der er skitseret i det foregående.

De tre teoretiske perspektiver sættes i afhandlingen delvis i relation til forskellig empiri fra Skanderborg casen. Government og NPM perspektivet sættes primært i relation til det politiske og det administrative ledelsesniveau, hvor governanceperspektivet sættes i relation til en konkret policyproces, tilblivelsen af et Kulturhus i Skanderborg.

Endvidere er der det forhold, at der i den konkrete governanceproces: Kulturhussagen, at det er en administrativ medarbejder og ikke en leder, der deltager. Bl.a. networkmanagerperspektivet er sat i relation til medarbejderens rolle i kulturhussagen. I dette perspektiv er der fokus på dels processen og den særlige rolle, den ansatte har i denne. Det bliver altså med dette governanceperspektiv ikke ledelse i en traditionel klassisk forstand, men ledelse som "den der bukker ender", den der sikrer at processen flyder.

Denne afhandling har ikke kommunal ledelse som fænomen i snæver ledelsesmæssig forståelse som fokus, fokus er derimod på den rolle den ansatte, som i denne afhandling i udgangspunktet var afgrænset til det administrative ledelsesniveau, har i relationen mellem politik og administration. Dette er argumentationslogikken bag det valg at sætte governanceperspektivet i relation til den konkrete kulturhussag.

Der er, som beskrevet omkring Skanderborgmodellen, lagt vægt på de decentrale niveauer, meget er decentraliseret. Organisatorisk har det endvidere fået den konsekvens, at lederne af de decentrale enheder er blevet direkte indplaceret under og med direkte administrativ reference til den ordførende direktør og med politisk reference til det samlede byråd. Der er i sammenhæng hermed udarbejdet en kvalitetsstyrings-model med bl.a. årlige brugertilfredshedsundersøgelser. Den overordnede målsætning har gennem hele denne proces været, og det er den stadig, at "Skanderborg kommune skal være den mest effektivt drevne kommune i Danmark."

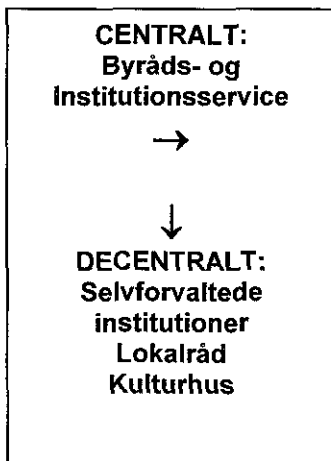
Skanderborg modellen er meget responsiv overfor de områder, der passer ind i tankegangen bag modellen. Områder, hvor det er muligt at definere:

- en brugerbestyrelse,
- lave målbare kvalitetsmål,
- og endelig hvor der er tale om (for) brugere med ressourcer.

Følgende er en illustration af denne problematik:

Det, der er indenfor "kassen" er det, der tilsyneladende kan rummes af den Skanderborgske model.

### Skanderborg modellen:



Kan ikke rummes af Skanderborg modellen:

*Eksempler:*

medborgerhuset  
aktivering- og bistand  
flygtningeområdet

Det, der indenfor rammen er nævnt under centralt, er de centrale indadrettede servicefunktioner, som ligger i forvaltningen Byråds- og institutionsservice. Nævnt under decentralt, er de decentrale enheder, såsom daginstitutioner, skoler, plejehjem, mv. Herudover er nævnt lokalråd og kulturhus, disse er medtaget, da det er tydeligt, at Skanderborg kommune er gearret til at kunne håndtere aktive borgere. Områder, hvor de skitserede kriterier ikke opfyldes og i særdeleshed i forhold til det sidste kriterium, brugere med ressourcer, var områder der ikke passede ind i Skanderborgmodellen. Et illustrativt eksempel

er medborgerhuset, hvor der er tale om et tilholdssted for de ikke ressourcestærke. Eksempelvis kunne brugerne omkring medborgerhuset ikke komme igennem med ret begrænsede ønsker på omkring 200.000 kr. årligt. I kontrast hertil står kulturhuset som med sine 35 millioner kommunale kroner er et eksempel på, at går de lokale ressourcestærke aktører sammen, bliver det muligt at opnå resultater i Skanderborg kommune.

Et andet eksempel er fritids- eller lægmandspolitikernes frustration over deres rolle i den Skanderborgske model eller måske snarere *manglende* rolle, da politikernes rolle er defineret som dem, der udelukkende har ansvaret for de overordnede målsætninger. Da meget er blevet lagt ud via decentraliseringen til de decentrale serviceområder, føler flere af lægmands- eller fritidspolitikerne blandt andet på denne baggrund, at deres rolle er blevet udtømt. Ingen af politikerne nævnte i hverken interview eller spørgeskemaer deres rolle i relation til myndighedsområder som aktivering, flygtningeområde, o. lign., altså de områder, som kan karakteriseres som tunge sociale myndighedsområder. Endvidere er det både på det administrative og det politiske niveau, at disse områder opleves som utilpassede. Det er den lokale opfattelse, at det ikke er fordi disse områder har en anden karakter, men at der udelukkende er tale om styringsproblemer. Det handler blot om at finde den rigtige måle- eller kvalitetsstyringsmodel. Modsat eksempelvis institutionsområdet, der netop passer som "fod i hose" i Skanderborgmodellen.

Idealet og forståelsen af administrationens rolle er som dem, der upartisk og neutralt instrumentelt implementerer de overordnede politiske mål. Det, der kan håndteres indenfor rammen af den skitserede stringente model, er dels de for Skanderborg kommune centrale indadrettede servicefunktioner og de decentrale enheder. Dette er gældende både på det administrative og det politiske niveau. De områder der ikke passer ind i denne første generation NPM produktionsmodel, er områder som aktivering, bistand, flygtningeområdet, mv..

Udviklingen i Skanderborg casen blandt andet via decentralisering, brugerbestyrelser, etc. er selvfølgelig en positiv tendens, hvori der bliver skabt demokratiske kanaler for flere. Det, der imidlertid synes at være sagens kerne, er en risiko for, at der sætte så meget fokus på "good governance", at der opstår "governance failures" eller negative sideeffekter. I Skanderborg casen synes dette at være tilfældet.

Det har ikke været en ambition for afhandlingen at sammenstille de tre teoretiske perspektiver, særlig i relation til den empiriske del har det netop været en del af problemstillingen at udskille de tre modeller fra hinanden i relation til den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration. I udgangspunktet for afhandlingen ville en figur have haft denne form:

	Government	NPM	governance
politik			
administration			
relationen			

Da en delkonklusion som skitseret i det foregående er at der er tale om to modeller hhv. government og governance med dertil knyttede hhv. første og anden generations NPM er nedenstående figur udviklet.

	Government	1. NPM	2. NPM	governance
politik	for de valgte	for de valgte	for de valgte	for de relevante
administration	for de ansatte	for de ansatte	for de ansatte	for de relevante
relationen	baseret på adskillelse	baseret på adskillelse	Begyndende Sammenhæng	er baseret på sammenhæng

Figuren viser den glidende opløsning, der sker fra den i government perspektivet så klare adskillelse mellem politik og administration til den sammenhæng mellem politik og administration, der er basis for et ideelt governanceperspektiv. Endvidere bliver forskellen mellem første og anden generations NPM tydelig. De smalle funktionsbaserede roller i forbindelse med politik og administration dimensionerne ændres ikke, men der sker en ændring i relationen mellem politik og

administration. I anden generation NPM opstår der en begyndende sammenhæng mellem politik og administration modsat første generation, der som governmentperspektivet er baseret på adskillelse. Denne figur er dannet på baggrund af en idealversion, hvor det er vigtigt at understrege, at det stadigvæk er den konventionelle ansvarsramme, der er den gældende, med andre ord, det er for alle perspektiverne gældende, at det er politikerne der sidder med det overordnede ansvar.

I forlængelse heraf er det væsentligt, at overveje om perspektiverne har relevans til samme type opgaveområder og niveauer. I relation til Skanderborg casen må det konkluderes, at governancemodellen og anden generations NPM på nuværende tidspunkt ikke havde empirisk resonans på det administrative ledelsesniveau, dette havde derimod government og første generations NPM. Umiddelbart synes der som om governance og anden generations NPM primært har relevans til udførende niveauer og niveauer, der i et eller andet omfang har en form for servicering som kerneydelse. Opgaver, der i højere grad kan karakteriseres som myndighedsområder, har ikke umiddelbar relevans til governance og anden generations NPM.

### **7.7 Hvorfor en helhedsmager?**

Ambitionen omkring at opstille en idealmodel for den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration opstod dels med udgangspunkt i manglen på samme i Skanderborg casen og dels med inspiration fra hverdagsmagerbegrebet.

Skanderborg casen illustrerede, at der kunne være behov for en videre- eller nyudvikling af begreber i relation til den forvaltningsmæssige og den politiske kontekst. Forstået således, at der behov for at udvikle blandt andet nye mere tidssvarende begreber eller idealmodeller for såvel den administrative som den politiske ledelse. Anden generation NPM og governance perspektivet rykker mere eller mindre direkte ved de traditionelle roller.

Der er i denne afhandling indenfor governance perspektivet eksplicit sat fokus på teoretiske analyserammer, der har den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration som særligt fokus. Og det er da også disse teoretiske analyserammer, der udgør byggestenene for udviklingen af en normativ teoretisk idealmodel, *helhedsmageren*.

Ib Andersen et al (1992:227) fremhæver Blumers tre centrale funktioner for forskerens forståelse og begribelse af den studerede case i relation til videnskabelige begreber (concepts) og begrebsdannelse (conception):

"

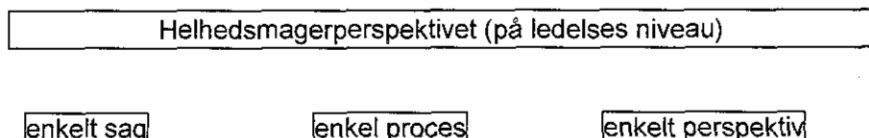
- (1) *it introduces a new orientation or point of view;*
- (2) *it serves as a tool, or a means of transacting business with one's environment;*
- (3) *it makes possible deductive reasoning and so the anticipation of new experience."*

(Blumer, 1969: 163)

Disse tre punkter opsummerer, hvad der har været udgangspunktet for dannelsen helhedsmagermodellen eller, hvad denne også kunne omtales som, begrebsliggørelse af syntesen i konklusionen. Der var et hul, der manglede en brobygger eller i denne terminologi - en *helhedsmager*. Helhedsmageren er en ren deduktiv konstruktion, denne er konstrueret ud fra tre teoretiske perspektiver og med udgangspunkt i den konkrete case i Skanderborg. I kulturhussagen var en administrativ medarbejder en væsentlig aktør, medarbejderen spillede en meget aktiv og vigtig rolle i denne proces.

Der var i den konkrete governanceproces i Skanderborg kommune tale om en ansat medarbejder og ikke en ansat leder, dette gør i relation til helhedsmagerperspektivet, den forskel, at det er i orden, at en medarbejder ikke har det brede perspektiv, men tager sit engagement og involverer sig i en enkelt sag, hvorimod en kommunal administrativ leder har et bredere ansvar.

Denne forskel er illustreret i følgende figur:



Denne differentiering mellem særinteresser og det tværgående, en del af helhedsmagerperspektivet, er en del af argumentationen for, at netop dette perspektiv er væsentligt på det kommunale administrative ledelses niveau i Skanderborg kommune.

### 7.7.1 Det teoretiske udgangspunkt

Inspireret af egne erfaringer og inspireret af resultater fra Odense Universitets forskningsprogram omkring kommunale administrative ledere i Europa, hvor det blandt andet dokumenteres, at eksempelvis danske kommunaldirektører har et særligt socialt engagement<sup>34</sup>, er det min påstand, at der er et negativt og uberettiget deficit i relation til den lidt illegitime rolle, administrative ledere har i vores lokale kommunale demokrati.

Med baggrund i *ikke* i hvad undersøgelsen viste i Skanderborg, men med baggrund i hvad der ville være *relevant* og *behov* for i en Skanderborg kontekst, er en normativ teoretisk funderet rollemodel *helhedsmageren* konstrueret. Denne model tager sit udgangspunkt i tre teoretiske modeller<sup>35</sup>:

- \* Gary Wamsleys Agency model,
- \* Lennart Lundquists Demokratins Våktare model.
- \* Walter Kickerts Networkmanager model

I det følgende ridses de tre modeller kort op og derefter modelleres der videre over, hvor det er, *helhedsmageren* afviger og sammenfalder. Endelig afsluttes med en karakteristik af denne normative teoretisk funderede idealmodel, som selvfølgelig er et "råt" bud. Råt i den forstand, at der er behov for raffinering og videreudvikling af denne model. Modellen skal først og fremmest ses som en form for syntese af konklusionen.

Spørgsmålet om, hvordan den kommunale administrative ledelse gøres til en legitim medspiller i opgaveløsninger indenfor rammerne af det repræsentative demokrati, den parlamentariske styringskæde eller government modellen, står centralt i agencyperspektivet (Wamsley, 1990). Der er behov for at skabe nye veje, hvor der er tale om demokratisk legitimitet, der ikke kun er baseret på det at være valgt. I relation til den ansattes rolle i kulturhussagen i Skanderborg kommune, kan det konkluderes, at det i denne konkrete kontekst lykkedes at skabe en alternativ legitimitet, der bryder med den

---

<sup>34</sup> Se Mouritzen et al (1997). Så kan man selvfølgelig sige - jamen det svarer de jo bare fordi de mener, at det er det rigtige svar at give - men disse resultater samsvarer mine egne erfaringer med offentlige administrative ledere. Nemlig at det handler om mere end ren enten individuel eller institutionel nyttemaksimering i det daglige politiske spil.

<sup>35</sup> Disse tre modeller er præsenteret mere uddybende i kapitel 6, her er det kun essensen, der er trukket ud i relation til den teoretiske konstruktion.

traditionelle, konstruerede barrierer mellem politik og administration. I forlængelse heraf er det relevant at sætte fokus på Wamsleys bud på den ansatte som - "special citizen" (Wamsley, 1990), ikke een med en særlig status eller privilegier, men mere een med et særligt ansvar og nogle særlige evner.

I Agencyerspektivet sættes dette som en form for forbindelse mellem de tanker og ideer, der er udenfor den offentlige sektor og så det, der kan lade sig gøre i det offentlige fære. I en Skanderborg kontekst, er kulturmedarbejderens rolle i kulturhussagen et godt eksempel på et sådant link eller en sådan sammekædende funktion.

Et problematisk forhold ved agencyerspektivet er de elitære undertoner - at der er tale om en gruppe af aktører, der bedst kan definere den offentlige interesse og det fælles bedste. Agency bliver herved et elitebegreb, en klasse i vores samfund, der således får en klar myndighedsrolle i relation til det øvrige samfund. Lennart Lundquist betoner i relation til sin Demokratins Våktare model netop det forhold, at denne relaterer sig til det enkelte individ og ikke til en klasse. Det, der er interessant her, er at Lundquist netop sætter fokus på det brede rolleperspektiv, der er en person bag stillingen. Det handler om andet end det smalle rollebegreb, altså andre forhold end dem, der er relateret til den position, man har i en given stilling, og det deraf følgende ansvar og kompetence.

I relation til helhedsmagerbegrebet er det essentielt at fastholde såvel accountability som responsibility dimensionerne. Det er centralt omkring den ansattes rolle i relation til at være medskabende i dialogen eller til at have en form for katalysator funktion, som både Wamsley og Lundquist betoner, men ikke nødvendigvis kun mellem de stærke aktører.

Perspektivet er, at al offentlig politik af nogen betydning er et resultat af en interaktion i et netværk af gensidigt afhængige aktører. Dette perspektiv på udvikling og implementering af al offentlig politik har konsekvens for synet på governance og offentlig ledelse, da offentlig ledelse i governanceprocessen befinder sig i netværkslignende situationer. Essentielt i networkmanagerperspektivet er ansvaret for inddragelse af ikke-stærke aktører i processen. Samtidig sætter networkmanagementperspektivet eksplicit fokus på den *offentlige* ledelses rolle, hvilket ikke gør sig gældende for hverken NPM-perspektivet eller governmentperspektivet.

Fra agencyerspektivet har det at se den offentligt ansatte som en aktør med et bredt defineret ansvar været det grundlæggende i



helhedsmagerperspektivet sammenkædet med proces-perspektivet fra Kickerts NetworkManager. Det værdifulde i network-managerperspektivet i relation til helhedsmager begrebet er dets fokus på processen og den særlige rolle, helhedsmageren har i relation til denne. Networkmanagerperspektivet er interessant i relation til helhedsmagerbegrebet ved den særlige fokus, der er på processen og den særlige funktion en networkmanager har i denne. Det er også interessant, at selve udgangspunktet er governmentrammen, modsat eksempelvis første generation NPM, der netop har den virksomhedslignende forståelsesramme for den kommunale administrative ledelses rolle. Set i relation til den kommunale administrative ledelse er det jo et typisk forhold, at denne skal indgå i mange og komplekse samarbejds- og procesrelationer. Men netop med en kobling tilbage til det særlige ansvar eller som Lundquist betegner det: medborgerrollen. Ansvar som person ikke som klasse eller i rolle terminologien relateret til den brede rolleforståelse og ikke den smalle rolleforståelse, hvor der kun er vægtning af det mere funktionsorienterede. Disse tre grundlæggende perspektiver kombineret med det analytiske billede, der tegnede sig ved min case i Skanderborg, leder frem til følgende definition af den normative, teoretisk funderede idealmodel: *helhedsmageren*.

### **7.7.2 Præsentation af helhedsmageren**

Intentionen med at opstille helhedsmageren som en eksplicit normativ model, er at skabe et rum, hvor der i modelform kan præsenteres en form for symptomatisk ekstraktanalyse af, hvad det er, der skal til i relation til den ideelle kommunale administrative leder.

Dette er så gjort med udgangspunkt i den analyse, der er blevet præsenteret i det foregående, og så må eftertiden vise om helhedsmageren som teoretisk konstruktion har sin berettigelse via empirisk resonans eller tolkningsstrategisk overføring.

Helhedsmageren ser politik som en integreret del af sin funktion i den offentlige sektor. Han ved godt, at det i sidste ende er de valgte, der sidder med ansvaret for den endelige udførelse af politikken. Men derfor ser og forstår han sig selv som en ligeværdig part i hele processen og er selvfølgelig forpligtiget i relation til det deraf følgende ansvar.

Aktørerne hele vejen rundt ser og oplever helhedsmageren som en legitim med- og modspiller.

Helhedsmageren er meget bevidst om at få alle de fragmenterede dele til at sammenstå i en helhed. Men også at alle de fragmenterede dele har forståelse for og ser sig selv som en del af en helhed.

Helhedsmageren er også bevidst om, at der er mange og lige legale kanaler ind i det politiske - forstået således, at strukturen er tilpasset politikerne og ikke omvendt.

I relation til borgerne og brugerne generelt er han bevidst om sin rolle som samler af de mange decentrale enheder, men også som spreder af det fælles sociale ansvar, der er i det lokale.

I relation til de socialt svage er han klar over det særlige ansvar, der ligger her, det at være særlig bevidst overfor de personer og de områder, der har mest behov for opmærksomhed og hjælp.

Men selvfølgelig er helhedsmageren også bevidst om det økonomiske ansvar, der påhviler den, der tager hånd om andres penge.

Den ideelle proces for en helhedsmager er en win-win proces - altså et plussum spil.

Helhedsmageren har et særligt ansvar for den videre udvikling af det lokale kommunale demokrati for alle.

## Summary

The doctoral dissertation focuses on municipal leaders' role in the relationship between politics and administration. This is analysed against the background of three analytical perspectives - Government, New Public Management, and Governance. The primary purpose is to investigate whether it is possible to identify a theoretical 'ideal model' for the role, and whether one can employ it in order to understand the actions of the leader in a municipality.

A single municipality, Skanderborg, has been chosen as the empirical basis for the investigation. The empirical material has been accumulated via semi-structured interviews, observations and different forms of documentary material from the municipality. Additional empirical material has been drawn from the work of the other participants in the research project "Democracy from below"<sup>36</sup>. They have been involved in an intensive investigation of the same municipality.

In terms of the theory of science, the doctoral dissertation involves a case-study that has been conducted within a constructivist context in which the researcher is an element in a continuous dialogue between the empirical material and theory (fragments). As such, the course of analysis is neither deductive nor inductive, rather, a deliberate combination of the two. The analysis is to be considered as a suggestion for interpretation, which others can understand against the background of intersubjective interpretation. That is achieved/arrived at within the world of research on the basis of a theoretical and methodological understanding, and within the world in general on the basis of empirical recognizability, particularly for people with first-hand knowledge of the relations analysed. For that reason there is no a comprehensive, gathered, comprehensive presentation of theory in the dissertation – only the necessary theoretical skeleton in the form

---

<sup>36</sup> "The Democracy Project" [not my words - that is what they have called it in English] is financed by the Social Science Research Council. Researchers from the University of Copenhagen, Roskilde University, Aalborg University, COS and the Copenhagen Business School participate in the project. The project cooperates with LOS in Bergen, SCORE in Stockholm and the Whitehall project in the UK. The Democracy Project is to be completed in the year 2000". "Democracy from Below " is one of the five sub-projects.

of a discussion of the concept of the role. Other matters pertaining to theory are taken up in the course of the dissertation together with the empirical material.

### **The development**

The developments and trends, which have characterised leadership and organisation at the municipal level in recent decades, are presented in *chapter 2*. This presentation particularly focuses on decentralisation as well as the change that has occurred on the political and administrative levels. Further, this chapter includes a presentation of Skanderborg Municipality (including its political and administrative structure) and the concept of Management By Objectives. The 'Skanderborg Model' places an emphasis on decentralisation. In terms of organisation, the model has resulted the leaders of the decentralised bodies being directly placed under - and directly accountable to - the CEO, as well as being politically accountable to the entire municipal council. It is within this context that a model for quality control has been developed that involves annual user-satisfaction surveys, among other things. The overriding objective that has characterised this process has been, and continues to be, that "Skanderborg Municipality is to be the most efficiently driven municipality in Denmark." The Skanderborg Model is very responsive to the areas that are compatible with the thinking that inspired the model. These are areas where it is possible to define what:

- a user board,
- low measurable objectives related to quality,
- and finally, areas where there is talk of users and consumers with resources?

This is exemplified by the frustrations of the 'recreational' or 'lay' politicians concerning their role in the Skanderborg Model – or perhaps more accurately the *lack* thereof. According to the definition of the politicians' role, they are exclusively responsible for the overriding objectives. As considerable authority has been laid out via decentralisation to the decentralised service bodies, many of the lay/recreational politicians feel that their role has become hollow. In the course of interviews and questionnaires, none of the politicians mentioned their role in relation to areas of competence such as work activation, matters pertaining to refugees, etc. - issues that can be characterised as particularly weighty in relation to social problems.

Further, there is a sense at both the administrative and political levels that these areas have not been adapted. That is to say these areas do not fit the overall Skanderborg model. The local perception is not that this is because these areas have a different character, but rather, that the problems are related to management alone – how to find the right model in relation to specified objectives- or quality control. This is in contrast to areas that are governed by institutions – these areas fit the Skanderborg Model like a ‘hand in a glove.’

### **The function of the concept of the role**

The considerations pertaining to method behind this dissertation are at the heart of *chapter 3*. The dissertation’s scientific basis is accounted for and related to the empirical investigation that has been conducted in Skanderborg Municipality. Of central significance to this chapter is the discussion and operationalization of the concept of the role, which is essential for the concrete investigation as well as for the analysis itself. The concept of the role has two functions in this dissertation: Firstly, in relation to the scientific basis, and secondly as a methodical tool that has been employed in each of the three theoretical perspectives - Government, NPM and Governance. The concept of the role has been operationalized as a methodical instrument by dividing it into two levels. The first level is the narrow sense of the role, which refers to a functionally determined understanding – the areas or responsibility and competence to which the role in question is related. The other level is the broad sense of the role, which consists of three dimensions:

- \* the individual’s understanding of herself and her role
- \* expectations and demands from **other** actors
- \* general normative cultural patterns

Together, these three dimensions lead to the definition of appropriate and innovative behaviour.

These dimensions of the role of the board are not employed as independent analytical categories; rather they are employed in interaction with one another on a theoretical and empirical level. Their dimensions have mostly functioned as a kind of bridging term to assist in uncovering the role of the municipality’s administrative leadership and its relationship with politics and administration.

## Government

The government model, in the form of the parliamentary chain of command, is central to *chapter 4*, which is the first of the dissertation's three analytical chapters. The basis for the chapter is an identification of an ideal model and thereafter its illumination of the municipal leadership's role and the relationship between politics and administration. The results of the theoretical analysis are then related to the case of Skanderborg.

The *public* administrative leadership is the 'joker' in the parliamentary chain of command, traditional democracy theory and bureaucracy theory. These perspectives share a similar instrumental and non-political perspective on *public* administrative leadership. In the theoretical analysis of the ideal model of the parliamentary chain of command, it was possible to ascertain that the role of the municipality's administrative leadership in its relationship with politics and administration was that of the neutral implementer. In the government perspective, the relationship between politics and administration is characterised by separation.

There were leaders with a clear focus on the separation between politics and administration; in other words, they made a clear distinction between the political and the administrative levels.

This was the image that was formed at every level of administrative leadership. These were the demands and expectations that the administrative leaders had of themselves; this was how they perceived themselves. In like manner, the image that was characteristic for the actors that were in the administrative leadership's immediate environment was that the role of the administrative leadership should be a neutral implementation of the superior objectives that are set out by the politicians in the municipal council. When it was inquired as to the extent to which it was possible to draw a distinction between that which is 'politics' and that which is 'administration,' responses from virtually all the people interviewed was the same – that it was not a problem to make this distinction.

Another surprising characteristic was the degree of hierarchy that dominated the so-called flat model of organisation. In other words, one of the well-known virtues related to the model of organisation concerning the parliamentary chain of command, the bureaucracy. The basic idea that permeates the parliamentary chain of command, the clear distinction between politics and administration and the clear, hierarchical division of work, dominated the level of administrative

leadership in Skanderborg Municipality. Against this background it could be concluded that there was a high degree of empirical resonance in relation to the government model in Skanderborg. The area where the relationship had changed in the last decade, was the relationship between politics and administration, more precisely, the delineation between the two. The alteration of this relationship is closely linked to the entire foundation of New Public Management, where the basic understanding goes from the separation of politics and administration to the separation of politics and *production*.

### **New Public Management**

In *chapter 5*, the dissertation's second analytical chapter, a New Public Management perspective is taken up. The NPM concept is defined and discussed in the introduction, and four ideal models of NPM are presented. These are analysed in relation to the municipality's administrative leadership's role in terms of the relationship between politics and administration. The essence of this analysis is placed in relation to the Skanderborg case.

Of central significance to the theoretical analysis of NPM is a distinction between two generations of NPM that are developed on the basis of Ferlie et al.'s four models (1996). In first generation NPM, there is talk of a clear separation between politics and administration. Similar to the government model, the role of the municipal administrative leadership in the relationship between politics and administration can be characterised as one of neutral implementation. Second generation NPM, by contrast, is characterised by the beginning of an upheaval of the separation between politics and administration.

The Skanderborg case is much in accord with first generation NPM, and it can almost be defined as a "classic NPM case". Through a clear distinction between politics and administration, the NPM philosophy maintains the image of the municipal administrative leader who implements policy in a neutral manner. This was also recognisable in Skanderborg.

This is not so surprising, as Skanderborg Municipality was selected on the grounds that it could be characterised as modern. That which was surprising was the extent to which this was the case in the municipality's entire organisation. A good example is the non-discussed relationship, that "Skanderborg Municipality is to be the most efficiently managed municipality in Denmark." The economic

instruments are elevated to the status of the objective - that Skanderborg Municipality places their status as "the most efficiently driven municipality" above everything else, would appear to be without expense. But a municipality is not a factory that produces cans, an enterprise with a well-defined product, where there are clear indicators for when there is talk of a fiasco and when there is talk of success. A municipality works with people, including people with social problems, and it is perhaps with regards to the latter that the complexity of the challenges facing the municipality is demonstrated. In Skanderborg Municipality both the employees and those municipal politicians who were accountable for the 'heavy' social areas expressed frustration *firstly* because they experienced problems pertaining to regulation of increasing expenses, *secondly* because they were frustrated over the lack of "instruments." It was the clear perception that it was merely a question of developing good economic instruments for regulation - then these expenses would come under control. At no point was there anyone who posed any questions as to the differences between the various areas within the municipal organisation and the different approaches to regulation that these must demand.

In the 1970's it was legitimate for municipal politicians to be 'single case politicians,' who sat in different sector committees and participated in that manner in the formulation of the concrete substance. Earlier, the municipal politicians received a substantial amount of their knowledge about the areas via the sector committees. These have since been either hollowed out or disbanded completely via decentralisation and delegation to the administration. One of the reasons for disbanding these committees was among others the fact that the politicians became hostages of - or in broader advocates for - sector interests. The underlying intention with these changes was to raise the level for the political - to elevate the political to a more overriding level.

Through the 1980's the municipal politicians have either left or been pushed out of this role. This was the intent behind the introduction of organisational models that are inspired by the private sector. In a private concern there is a superior board that is accountable for the overriding guidelines and determines the visions for the concern. This board does not engage itself in individual cases or details - it has directors employed to maintain the daily operations.

The politicians' views on this development vary, according to whether there is talk of centrally positioned politicians with ready access to the



administrative level or whether there is talk of layman, or recreational, politicians. Knowledge has apparently been lost in this development, in terms of the politicians' understanding and awareness of what they are actually responsible for as a result of the new structure, in terms of a basic understanding of what things are about as well as concrete knowledge about the specific areas. For this reason they are often sitting empty-handed at many of the sessions, dialogue meetings, theme meetings, etc., inhibited in their attempt to establish something that resembles a meaningful dialogue in fora with as many as 100 persons.

Important in this model are the overriding objectives that are to be pursued and measured. This is the subject of much time and energy in both the central and decentral bodies. Perhaps one of the results of the formulation and pursuit of objectives has been the neglect of the foundation of the parliamentary chain of command - the political channel. This becomes hollow when the politicians are ignorant of the substance and only informed as to the purely constructed overriding objectives that possibly never amount to anything.

This paradigm of the formulation of objectives undermines democratic control – the politicians are not supposed to involve themselves in concrete matters. This is the fundamental philosophy in the NPM paradigm. The worrying aspect of the Skanderborg case is that the negative consequences for the state of local democracy are not intended, to the contrary there is a wish to avoid them. At the level of the central leadership there is also an element of confusion – why is there not a greater turn-out at municipal council meetings now that they ought to be more interesting due to the fact that policy has been raised to a higher level?

In summarising the administrative leadership's role from a first generation NPM perspective, it must be concluded that even though the line between politics and administration has in what can be more precisely defined as the relationship between politics and production, the role of the administrative leadership remains neutral and instrumental.

Second generation NPM is characterised by the beginning of a modification of the role that the municipal administrative leaders have in terms of the relationship between politics and administration, insofar as the second generation NPM involves the beginning of an upheaval of this distinction. Second generation NPM involves a focus on culture,

values and symbols. At the same time the first tones of criticism of the paradigm that has been uncritically transferred from the private to the public sector are expressed. Second generation NPM involves the shift in focus from product to process and, for example, the perspective of learning becomes central. Second generation NPM has characteristics that are clearly reminiscent of governance, such as the aforementioned shift from product to process.

Second generation NPM did not have empirical resonance on the level of the municipal administration in the Skanderborg case. There are elements in second generation NPM, which could be employed advantageously on the level of the municipal administrative leadership in the Skanderborg case, which is referred to in the conclusion of this summary.

### **Governance**

Governance is the basis for the third and final chapter of analysis, *chapter 6*. The chapter begins with the clarification of the term and thereafter identification of a governance ideal model. In the analysis of the two ideal models emphasis is placed on the role of the municipality's administrative leadership and the relationship between politics and administration. The results of the theoretical analysis are placed in the perspective of a concrete governance process: a policy case concerning the construction of a culture centre in Skanderborg Municipality. This chapter is different from the two preceding analytical chapters insofar as the analysis of the case of the culture centre in this chapter moves beyond the level of the municipal administrative leadership. Two primary perspectives have been employed in the uncovering of an ideal model for the governance perspective in relation to the role that is played by municipal administrative leaders in terms of the relationship between politics and administration: the agency perspective (Wamsley, 1990) and the network manager perspective (Kickert, 1997).

The agency perspective is employed as the basis for the development of the concept of the unity maker. This perspective includes central elements in relation to the employees' role in terms of the relationship between politics and administration, despite the fact that it has been developed in the context of American public administration. The core element of the agency perspective is the legitimacy of the employee's relationship to politics and administration, or more correctly, the lack of

legitimacy of the employee's role in terms of the relationship between politics and administration.

In the agency perspective the municipality's administrative leader is granted a role as a form of catalyst and creator of dialogue. Wamsley places focus on a central element in the perspective of governance, where a process emerges that is characterised by "*something more than the sum of its parts*" (1990: 143). In this process the municipality's administrative leader can either assume a key function or just a function between all of the relevant actors. In the ideal situation the process ends up with a result that none of the actors have consciously brought into the process, but where the result somehow emerges in a form of collective intuition process.

From the perspective of governance, this is one of the ideals for the municipal administrative leader. In game theory this kind of a process is referred to as a plus sum game as opposed to a zero sum game, where there are winners and losers. This ideal perspective can among other things be a means of strengthening the legitimacy of the role of the municipal administrative leader in relation to the politics-administration distinction.

There is a measure of overlap between Wamsley's agency perspective and Kickert's Network Manager. Kickert distinguishes himself from Wamsley by placing greater emphasis on the consequences for leadership in the governance process. Kickert maintains that there are unique relations tied to public leadership. The agency perspective and the network manager perspective provide a good and reciprocal supplement. The basis for Walter Kickert's development of the network manager perspective is the network approach. The situation in which Kickert develops the Network Manager perspective is influenced by mutual dependence. The process perspective is central to the understanding of the Network Management perspective, for example in the matter of "wicked" – wild or evil – problems that can be more easily dealt with in a context where the process perspective is the basis. In this perspective there is no central authority based on hierarchical regulation and there are no actors that automatically are granted the reigns of power.

The agency perspective, which is primarily based on terms taken from democracy theory, is well supplemented by the network manager perspective, where the focus is primarily on network and the consequences that it has for leadership. Stated in brief, the role of the municipal administrative leadership in terms of the relationship

between politics and administration in a governance perspective can be characterised as a linking function.

In the early stages of the Skanderborg investigation there was confusion over the fact that the municipal administrative leadership did not agree with thinking along the lines of governance. The decision was then made to go slightly beyond the level of the administrative leadership in order to be able to focus on the process around the case surrounding the culture centre. This choice involves a problem pertaining to method insofar as the concrete case involving the culture centre did not involve the participation of the municipal administrative leaders, but rather, there was a 'culture worker' employed by the municipality that actively participated in the process by playing a consultant function. It is doubtful that the results of the analysis would have been different had the employee in question had a formal leadership responsibility.

The agency- and network manager perspectives had empirical resonance in relation to the case of the culture centre in Skanderborg. Stated in brief, the employee's role in the concrete case involving the culture centre is characterised by the following points:

- \* the employee participated in the process on the same terms as the other actors,
- \* there are no observed problems pertaining to legitimacy, as the employee in question is respected on equal footing with the other actors in the process,
- \* the employee herself had no problems dealing with her new "role",
- \* nor have the surroundings apparently had any problems (to the contrary),
- \* the traditional government paradigm has problems in relating to and understanding this "new" role.

The other aspect of governance, the whole decentralisation process, also plays a part in radically modifying the system of regulation. The process of decentralisation sets the actors in motion such that a dynamic emerges that bears resemblance to the "multi-centered" society – a society that gives rise to new concepts, concepts that are not bound up with the traditional distinctions between state, civil society and market, or public, voluntary and private. Nor the traditional politics-administration dichotomy that is particularly relevant for this dissertation.

There is an unintentional, negative side-effect that can be feared with both second generation NPM as well as governance. As they focus on

the active, well-functioning citizens which is a very positive idea, but the municipal organisation also must be able to focus on those who are not well-functioning, those citizens who are not able to actively engage in a case such as that of the culture centre.

A following reflection against the background of Government, NPM and Governance raises the question as to whether one can regard the three models as two - Government with 1. Generation NPM, and governance with 2. Generation NPM, in which case there are only two overriding perspectives, namely Government and governance.

### **Presentation of the Unity Maker**

In *chapter 7* the strands are woven together around the primary theme for this dissertation, the role played by the municipal administrative leader in the relation between policy and administration as considered via Government, NPM and a Governance perspective, which is discussed concretely in relation to the Skanderborg case. Employing the results of this analysis a normative theoretically founded ideal model, the *unity maker*, is presented.

The ambition to construct an ideal model for the municipality's administrative leadership's role in the relation between politics and administration emerged partly as a result of the lack of the same in the Skanderborg case, and partly on the basis of inspiration from the concept of the Everyday Maker (Bang and Sørensen, 1997).

The Skanderborg case clearly illustrates that there is a need for a further development - or the new development - of terms and concepts in relation to the administrative and political context. There is a need to develop, among other things, new terms and ideal models for the administrative as well as the political leadership that correspond to the demands resulting from contemporary society. The perspectives offered by second generation NPM and governance serve to 'rock,' or challenge, the traditional roles.

Within the governance perspective this dissertation places explicit focus on theoretical frameworks that have the role of the employee in the relationship between politics and administration as the particular focus. It is also these theoretical frameworks which form the building blocks for the development of a normative theoretical ideal model: *the unity maker*.

The unity maker is a purely deductive construction, constructed on the basis of three theoretical perspectives and with its foundation in the concrete case from Skanderborg.

Against the background of that which was *not* demonstrated in Skanderborg, but rather, on the background of that which would be *relevant* and *necessary* in the Skanderborg context, a normative, theoretically founded role model, *the unity maker*, is constructed. This model is based on three theoretical models:

- Gary Wamsley's Agency model,
- Lennart Lundquist's Demokratins Vaktare model,
- Walter Kickert's Network Manager model

The three models are briefly sketched in the following, after which it is made clear where the unity maker corresponds and deviates. Finally, a characterisation of this normatively theoretically founded ideal model - which naturally is a 'raw' version - is presented as a conclusion. The model is first and foremost to be considered as a form of synthesis of the conclusion.

The question of the manner with which the municipal administrative leader is made into a legitimate accomplice in the solution of tasks within the framework of the representative democracy, the parliamentary chain of command or government model, is a central aspect of the agency perspective (Wamsley, 1990). There is a need to create new paths where there is talk of democratic legitimacy that is not exclusively based on being elected. In relation to the employee's role in the case of the culture centre in Skanderborg Municipality, it can be concluded that in this context an alternative form of legitimacy was created that breaks with the traditionally constructed barrier between politics and administration. Further on this note it is relevant to set focus on Wamsley's bid on the employee as a 'special citizen' (Wamsley 1990), not one with a special status or privileges, but more one with a special responsibility and certain special abilities.

From the Agency perspective this is presented as a form of connection, or bridge, between the thoughts and ideas that emerge from outside the public sector and that which can be realised within the public sphere. With reference to the Skanderborg case, the culture worker's role in the case of the culture centre is a good example of this kind of a bridge, or linking function.

A problematic aspect of the agency perspective is the elitist undertones - that there is talk of a group of actors that are best able to define the public interest and the common good. Agency then

becomes an elite concept, a class in our society that is granted a clear role, or position of authority in relation to the rest of society.

In his *Demokratins Våktare* model, Lennart Lundquist emphasizes this relationship - that it relates to a single individual and not a class. That which is interesting here is that Lundquist sets focus on the broad perspective on the role - there is a person behind the position. In other words, it deals with something other than the narrow conception of the role and includes other relations than those which are related to the position one has in a given context, and the responsibility and competence that comes partly as a result of this broader role understanding.

In relation to the unity maker concept it is essential to maintain the dimension of accountability as well as that of responsibility. This is central concerning the employee's role in relation to contributing to the creation of the dialogue or otherwise serving as a form of catalyst, as both Wamsley and Lundquist write, though not necessarily between strong actors.

The perspective is that all public policy of significance is a result of an interaction in a network of mutually independent actors. This perspective on the development and implementation of all public policy has consequences on the appearance of governance and public leadership. As public leadership in the governance process finds itself in network-like situations. Of essential significance to the network management perspective is the responsibility for the involvement of the 'less strong' actors in the process. Simultaneously, the network management perspective places explicit focus on the role of the public leader, which is not the case for neither the NPM perspective nor the government perspective.

From the agency perspective, the perception of the public servant as an actor with a broadly defined responsibility been of significance for the concept of the unity maker, together with the process perspective from Kickert's Network Manager. That which is of value from the network manager perspective in relation to the unity maker concept is the focus on the process and the particular function of a network manager. In addition, the foundation itself is the government framework, as opposed to for example first generation NPM, which has this company-like frame of understanding for the role of the municipal administrative leadership. Seen in relation to the municipal administrative leadership, this is precisely a relation that appears - to

participate in many, complex forms of co-operation and process is the everyday praxis of the administrative leader.

But precisely with a link back to the particular responsibility, or role as citizens as Lundquist terms it, but again as person and not as class - or in terms of the role, to the broad perception of the role and not the narrow understanding of the role with its narrow, function-oriented emphasis. These three basic perspectives combined with the analytical image that emerges from the Skanderborg case leads to the following definition of the normative, theoretically-founded ideal model: *the unity maker*.

The intention behind the presentation of the unity maker as an explicit normative model is to create a space where a form for symptomatic extract analysis of what it is that is required in relation to the ideal municipal administrative leader can be presented in model form.

This is then done on the basis of an analysis that is presented before. Time must tell whether the unity maker, as a theoretical construction, has its *raison d'être* via empirical resonance or interpretative strategic transfer.

**The unity maker** considers politics to be an integrated part of his function in the public sector. He is aware that it is ultimately the elected that bear the responsibility for the final realisation of the policy. But precisely for that reason he considers himself as a part in the process of equal worth and naturally is obligated in relation to the responsibility that is inherent to the process.

All of actors which consider the unity maker as a legitimate team-mate and opponent.

The unity maker is very aware of the necessity to get all of the fragmented parts to appear as a part of a whole. But at the same time that all of the fragmented parts share an understanding of themselves as a part of a single whole.

The unity maker is also aware that there are many channels into the sphere of the political that are equally legal - understood that the structure has been made to accommodate the politicians, and not the other way around.



In relation to the citizens and the users in general, he is conscious of his role as gatherer, or co-ordinator, of the many decentralised units, but also as the disseminator of the common social responsibility that is inherent to the community.

In relation to the 'socially weak' he is aware of the particular responsibility that lies here - to be particularly conscious of the persons and areas that have the greatest need for attention and assistance.

But of course the unity maker is also conscious of the economic responsibility that lies with one who is working with others' money.

The ideal process for a unity maker is a win-win process - in other words, a plus-sum game.

The unity maker has a particular responsibility for the further development of the local municipal democracy for everyone.



## **BILAG 1:**

# **Eksempel på interviewguide**

## Bilag 1: Eksempel på interviewguide

**Interviewguide<sup>37</sup> Annelise Hansen 10.12.98 (ordførende direktør - ansat i Skanderborg kommune i 28 år, heraf 20 år i en ledende stilling)**

### **Baggrundsspørgsmål:**

Ansatt i 28 år i Skanderborg kommune - med fra kommunens start/kommunalreformen. Tidligere ansatt i hvilken kommune - med hvilket arbejdsområde?

Haft en ledende stilling i 20 år - hvad var den første ledende stilling ? (Evt. Prøve at beskrive, hvordan den kommunale organisering og styringsstruktur så ud i 70'erne og frem til slutningen af 80'erne - sker der her nogle ændringer?)

### **96'ernes ændringer:**

Nedlæggelse af fagforvaltningerne i 1996 og hermed indførelsen af den todelte struktur (rådhus-institutionservice og borgerbetjeningsafdelingen). Hvad var overvejelserne bag?

- i hvilket regi foregik overvejelserne- arbejdsgruppe, direktion....?
- inspiration udefra - andre kommuner, konsulenter ?
- afholdt et byrådsseminar i 1994: en diskussion her ?
- hvor meget var byrådet som helhed involveret ?
- løbende diskussioner i byrådet ? - økonomiudvalg ? - blandt enkelte byrådspolitikere ?

Nedlagde samtidig de politiske fagudvalg. Hvor meget var ændringerne i den administrative struktur og i den politiske udvalgsstruktur kædet sammen ?

- var ændringerne i den politiske udvalgsstruktur en følge af ændringerne i den administrative struktur - eller omvendt ?

Hvordan ser du den nuværende udvalgsstruktur - fungerer den

---

<sup>37</sup> Eksempel på spørgeskema er på grund af dettes omfang ikke medtaget som bilag, men et sådant kan efter ønske rekvireres hos forfatteren.

tilfredsstillende eller skal den justeres?

- af og til været en diskussion om ad hoc- udvalg i stedet for de faste udvalg. Hvad er din holdning til det?

Med hensyn til den nuværende og konkrete opgavefordeling mellem de to rådhusafdelinger - er den faldet rigtig på plads eller er der efter din opfattelse behov for opgaveflytninger eller andre ændringer?

I forbindelse med de ugentlige afdelingsledermøder i Rådhusinstitutionsservice deltager hjemmepleje, vand og kloak også ? Hvad er begrundelsen herfor?

### **Politik contra administration:**

I prøver med Skanderborgmodellen at skelne mellem politiske og administrative roller. Kan du prøve at sætte nogle ord på den sontring

mellem "politik" og "administration", som den rolleadskillelse bygger på?

- er det nemt/klart at sondre?

- "grænsetilfælde", eks. eller opgaver, hvor det er vanskeligt (evt. Fællesledermødet med busbørnehaver)

### **Decentraliserings/selvforvaltningsmodellen:**

Hvordan vil du karakterisere decentraliseringen/selvforvaltningen i Skanderborg sammenlignet med de decentraliseringer, der foregår i andre kommuner?

- hvad er det særlige i Skanderborg?

Decentralisering/selvforvaltning ses ofte som et spørgsmål om atsondre mellem "politik" (som byrådet skal stå for) og administration/drift (som institutionerne skal stå for) - ser du den indførte selvforvaltning på den måde?

- jvf. "Ansøgning om kvalitetsprisen"/kvalitetsstyringsmodel: her henføres institutionsniveauet og målformuleringer under "administrationsniveauet"- hvorfor ?

Prøver I med Skanderborgmodellen at sondre mellem de politiske og

administrative roller - ikke kun på rådhusniveau, men også på institutionsniveau. Hvor kommer denne sondring fra?

- er det en sondring, som har ligget i modellen fra starten af? ("hvem var ideskaber")

- er sondringen "naturlig" for lederne, institutionerne, brugerne?

- Hvor indarbejdet/udbredt er sondringen i institutionerne

- nogle områder hvor denne rolleadskillelse har været vanskelige at "lære"/tage til sig end andre?

- (opf) hvordan kan det være, at det primært er institutionslederne, der "fører" ordet på dialogmøderne?

Hvem har ansvaret for dialogmøderne - dagsorden m.m.?

Været kritik af dialogmøderne /især formen: hvor eller hvem tager det spørgsmål op til nærmere overvejelse? - byrådet - administrationen - direktion - dig selv.

Institutionslederne har direkte reference til dig. Bliver du tit kontaktet?

- typisk om hvad?

Har du kontakt til brugerbestyrelser? - direkte (eller gennem institutionsleder)

Ifølge spørgeskemabesvarelse oftere kontakt til brugere end til brugerbestyrelser. Kontakt om hvad?

### **Mål-budgetprocessen:**

Ifølge den normale procedure, hvis det skal gå "efter bogen", så skal byrådets evt. målændringer udmeldes til institutionerne inden dialogmøderne. Det har ikke kørt sådan i år? - hvorfor ikke - plejer det at køre med byrådsudmeldinger inden dialogmøderne?

På byrådets fællesmøde i august en diskussion om, hvordan byrådet skulle nå at behandle evt. Målændringer og institutionerne nå at se og kommentere på dem inden den endelige vedtagelse af mål-budget 99. Administrationen skulle komme med forslag til procedure/tidsplan.

- hvordan blev forløbet?

- har byrådet sendt ændringsforlag ud til institutionerne inden vedtagelse af 99-mål

- har institutionerne kommenteret det
- ligger der skriftligt materiale i forhold hertil - noget vi kan se

Har administrationen i forbindelse med processen spillet ud med oplæg/liste over målændringer, hvor administrationen ikke mener, at de eksisterende målsætninger og kvalitetsmål er gode nok

- kan vi se/få oplæg/liste

Administrationen arbejder på en (videre)udvikling og forbedring af målsætninger og kvalitetsmål på de forskellige områder.

- hvad går dette arbejde ud på
- hvem står for det
- hvad ser du som problemerne i de eksisterende målsætninger og kvalitetsmål
- er der nogle institutioner, der har henvendt sig til administrationen m.h.p. at udvikle/forbedre deres egne målsætninger og kvalitetsmål?

MED-udvalgenes rolle i Mål-budgetprocessen. Mål og kvalitetsmål passerer MEDudvalgene og kommenteres her? Hvad er det konkrete for en rolle MEDudvalgene har?

- herfra konkrete forslag til forbedringer/ændringer
- nemt/vanskeligt at indpasse dette i et samlet dialogsystem
- skriftligt mat. Heromkring - referater fra MEDudvalgsmøder - kan vi få det?

### **Direktionen:**

(sammensætning)

Den nuværende direktionsmodel - 2½-modellen - Hvad var det for overvejelser, der lå bag den?

- overvejelserne bag indførelse af den selvstændige direktørpost for Borgerbetjeningsafdelingen
- andre modeller på banen
- hvem ønskede "2½"-modellen - administrationen, institutionslederne, byrådet - og hvorfor - hvad var begrundelsen for den halve direktør?
- det at vicedirektøren er tilknyttet direktionen som sekretær, betyder det, at han har en anderledes rolle end de øvrige direktionsmedlemmer.
- hvordan så du selv på det på daværende tidspunkt
- overvejelser i forhold til

- arbejds mængde
- ordførende direktør og direktør for Rådhus-institutions service
- oplevet det som konkrete rolledilemmaer - eks?

- hvordan synes du, at det rent faktisk fungerer nu - har i fundet frem til "den rette" sammensætning?

Angivet i skema, at direktionen spiller en "ret stor rolle". På hvilken måde gør den det?

Kan du beskrive et "typisk" direktionsmøde?

- har dagsorden og referater
- hvordan meddeles direktionsbeslutninger/overvejelser ud i organisationen

En af opgaverne for direktionen er "politisk sparring". Hvad ligger der konkret i det?

- angivet i skema, at det især angår borgmester og byråd som helhed - beskrive hvad det omhandler og hvordan konkret - eks?
- angivet vedr. den politiske sparring i mindre grad de politiske grupper i byrådet, udvalgsformænd og udvalg - hvad og hvordan
- fungerer direktionen også som politisk sparringspartner ift formanden for Borgerbetjeningsudvalget.

Direktionen har ikke længere en "strategilæggende funktion". Hvorfor ikke?

- overvejelserne bag at lægge den i det fælles lederforum
- hvordan ser du på fællesledermødets "strategilæggende funktion" - tilfreds hermed
- indebærer det, at borgmesteren ikke er med i de "strategiske" overvejelser
- Borgerbetjeningsafdelingen er ikke med i det fælles lederforum - indgår afdelingens direktør og afdelingsledere så ikke i fælles strategiske drøftelser? - er de ikke relevant part eller hvordan?

Er der andre lederfora på tværs af de to afdelinger end direktionen? Dine kontakter til Borgerbetjeningsafdelingen. Går de gennem direktøren eller de enkelte afdelinger?

## Afslutning



(evt) Populært går de to rådhusafdelinger under betegnelsen den "åbne" og den "lukkede" afdeling - hvilke er hvad - og hvad ligger til grund for betegnelserne

- fungerer de to afdelinger i praksis meget adskilt jf. "Ansøgning om kvalitetsprisen" hedder det under spørgsmålet: hvordan sikrer kommunen god kommunikation: "Accept af, at der arbejdes på tværs af organisationsstrukturen" - forstås hvordan?

- oplevelse af klar adskillelse på alle niveauer - medarbejderniveau - afdelingsleder - direktør - byråd?

Nævnte under det sidste fællesledermøde, at du gjorde dig tanker om, hvordan man kunne få borgerne mere med ind, eller hvordan man kunne arbejde med borgerrollen i forhold til politikerrollen. Hvad er der for nogle typer af overvejelser, du gør dig her?

- i skema peger du på, at dialogen mellem politikerne og borgerne er øget

- hvad tænker du her på - eks.

Kan du med få kodeord beskrive den ideelle administrative medarbejder og den ideelle administrative leder?

Et af de områder, som kultur-fritidsgruppen kigger på, er beslutningerne omkring bygningen af Kulturhuset. Kan du huske, hvad du gjorde af tanker, da første overvejelser heromkring blev præsenteret?

- hvem oplevede du som de primære drivkræfter bag?



## **BILAG 2:**

### **Liste over dokumentarisk materiale fra Skanderborg kommune**

## **Bilag 2: Liste over dokumentarisk materiale fra Skanderborg kommune**

### **Generelt præsentationsmateriale:**

Skanderborg INFO 1997 og 1998

Skanderborg Kommune (7 siders pjece)

Fakta om Skanderborg kommune.

### **Mål- og budgetmateriale:**

Skanderborg kommune, forslag 1999-2004, mål og budget, byrådet, budgetforudsætninger, selvforvaltede områder

Skanderborg kommune, forslag 1999-2004, mål og budget, oversigter

Skanderborg kommune, forslag 1999-2004, mål og budget, plan- og teknikudvalget, udvalget for borgerbetjening, økonomiudvalget

Skanderborg kommune 1998-2003, mål og budget, byrådet, budgetforudsætninger, selvforvaltede områder

Skanderborg kommune 1998-2003, mål og budget, plan- og teknikudvalget, udvalget for borgerbetjening, økonomiudvalget (er ligeledes dokumentationsmateriale vedlagt "Ansøgning til kvalitetsprisen for den offentlige sektor")

Skanderborg kommune 1997-2002, mål og budget, byrådet selvforvaltede områder

Skanderborg kommune 1996-2001, mål og budget, oversigter

Skanderborg kommune 1996-2001, mål og budget, social- og kulturudvalget, forslag

Skanderborg kommune 1996-2001, mål og budget, social- og kulturudvalget

Skanderborg kommune 1996-2001, mål og budget, plan- og teknikudvalget

Skanderborg kommune 1996-2001, mål og budget, økonomiudvalget

Skanderborg kommune 1995-2000, mål og budget, økonomiudvalget

### **Årsberetninger:**

Skanderborg kommune, årsberetning 1997 (revideret)

### **Tids- og aktivitetsplaner:**

Skanderborg kommune: mål og budget 1997-2002. Tids- og aktivitetsplan 1996: 1997-2002

Skanderborg kommune: mål og budget 1998-2003. Tids- og aktivitetsplan 1997: 1998-2003

Skanderborg kommune: mål og budget 1999-2004. Tids- og aktivitetsplan 1998: 1999-2004

### **Mødeplaner:**

Mødeplan 1998 for fælles ledermøder i byråds- og institutionservice

Mødeplan 1998 for byrådsmøder, udvalgsmøder, folkeoplysningsudvalgsmøder

**Byrådet - dagsordener og referater:**

Dagsorden og referater for byrådsmøder: 25.10.89, 15.11.89, 13.12.89, 20.12.89(øj referat) (de første dagsordener på Egnsarkivet) + referat fra 27.9.89

Dagsorden og referater for byrådsmøder: 29.1.92, 26.2.92, 26.3.92, 8.4.92, 29.4.92

Dagsorden for byrådsmøde 6.12.93 (konstituerende møde), referat fra byrådsmøde 22.12.93

Dagsorden og referater for byrådsmøder:

1994: 26.1., 23.2., 23.3., 27.4., 25.5., 15.6., 31.8., 28.9., 26.10., 23.11., 21.12.

1996: 31.1., 28.2., 27.3., 30.4., 29.5., 19.6., 28.8., 25.9., 9.10., 27.11., 18.12.

Byrådsreferater: 29.1, 26.2, 2.4, 30.4, 28.5, 18.6, 27.8, 24.9,8.10 (alle 1997) (på diskette)

Udskrift af beslutningsprotokol- byrådsmøde 28.1.98

Beslutningsreferat fra konstituerende møde 10.12.97

Dagsorden for byrådsmøder den 16.12.98

Dagsorden + referat fra byrådsmøder 28.1.98, 25.2.98, 25.3.98, 29.4.98, 27.5.98, 17.6.98, 26.8.98, 23.9.98, 7.10.98 (Bilag med politiske og administrative ændringsforslag til budgettet), 28.10.98, 25.11.98

Dagsorden for Skanderborg byråds fællesmøde 11.8.98

Dagsorden for Skanderborg byråds opsamlingsmøde den 10.9.98

**Økonomiudvalget:**

Dagsorden og referat fra økonomiudvalgets møde den 17.8.98, 14.9.98, 28.9.98 (ej dagsorden), 19.10.98, 16.11.98, 7.12.98

**Plan- og teknikudvalget:**

Dagsorden og referat for Plan- og teknikudvalgets møde den 21.1.93, 4.3.93, 7.3.89, 4.4.89

Dagsorden + referat for Plan- og Teknikudvalgets møde den 3.9.98, 8.10.98, 5.11.98

Referat for Plan- og Teknikudvalgets møde den 8.10.98

Dagsorden for møde den 7.1.99 (med bilag)

**Undervisnings- og kulturudvalget/Socialudvalget -  
Borgerbetjeningsudvalget:**

Dagsorden og referat for Socialudvalgets møde den 19.1.93, 2.3.93

Dagsorden og referat for Undervisnings-kulturudvalgets møde den 14.3.89, 21.3.89, 30.3.89, 2.3.93, 19.1.93.

Dagsorden + referat for Borgerbetjeningsudvalgets møde den 1.9.98, 6.10.98, 3.11.98, 1.12.98, 16.12.98 (ekstraordinært møde, ej referat)

Dagsorden for Borgerbetjeningsudvalgets møde den 7.1.99

**Styrelsesvedtægter:**

Styrelsesvedtægter 1998, 1996, 1993, 1991, 1990, 1986

Udskrift af beslutningsprotokol, byrådets møde den 19.6.96: ændring af styrelsesvedtægt

Udskrift af beslutningsprotokol, byrådets møde den 28.1.98: ændring af styrelsesvedtægt

**Politisk-administrativ struktur:**

Materiale ifm. seminar om politikerrollen 9.7.1992

To mapper med materiale vedr. politiske og administrative ledelsesroller m.m.

Dokumentationsmateriale (vedlagt ansøgning om kvalitetsprisen)

- Skanderborg kommunes struktur
- Direktionens sammensætning og opgaver
- Kvalifikationskravene for afdelingsledere i administrationen og på institutionerne

To organisationsdiagrammer: Aktiverings- og bistandsafdelingen april 1998 og Aktiveringsindsatsen 1998

Økonomi- og konsulentafdelingen: Målsætning og kvalitetsmål (1998)

Borgerbutikken: Målsætning og kvalitetsmål (1998)

Miljø- og Byggesagsafdelingen: Målsætning og kvalitetsmål

Miljø og Byggesagsafdelingen: Administrationsområde og delegering(somfang)

Målsætning/Kvalitetsmål for 1999 (oversigt til byrådet)

Selvforvaltningsaftale, Virring skole

Selvforvaltningsaftale, Røde Løvers Børnehave

Selvforvaltningsaftale, Plejehjemmet Kildegården



### **Fælles ledermøder - byråds- og institutionservice:**

Referater:

1997: 5.3., 9.4., 5.5., 10.6., 19.8.(+ mødeindkaldelse), 30.9., 9.12.(+ mødeindkaldelse)

Mødeindkaldelse og referat:

1998: 13.1., 3.3., 31.3., 5.5.( ej referat), 2.6., 11.8., 29.9.(ej referat), 3.11.(referat ej taget), 1.12. (observation)

### **Personalepolitiske forhold:**

Lokal aftale om medindflydelse og medbestemmelse i Skanderborg kommune

Tryghedsaftale for personale ved Skanderborg kommune

Retningslinier omkring tryghedsbank ved Skanderborg kommune

### **Kvalitetsprisen for den offentlige sektor:**

Skanderborg kommune: Ansøgning til kvalitetsprisen for den offentlige sektor, 1997

Afslag på ansøgning om kvalitetsprisen for den offentlige sektor 1997

### **Bruger- og borgerundersøgelser:**

Kommunedata/KMD Dialog: Borgernes syn på Skanderborg kommune, 1996

Kommunedata/KMD Dialog: Spørgeskema til "Borgernes syn på Skanderborg kommune" 1995

**KL-pjecer, tidsskriftartikler, m.m. hvori Skanderborgerfaringer indgår:**

Kommunernes Landsforening: Målstyring og personaleledelse, 1993

Sygeplejersken nr. 44 1988: Frustration over lukning af Ebeltoft og Skanderborg sygehus

Stads- og havneingeniøren nr. 5 1991: Teknisk forvaltning i kommunen

Nul til fjorten nr. 1 1995: Ledere på kontrakt

Nul til fjorten nr. 2 1995: Danmarks mest effektive

Socialrådgiveren nr. 10 1997: Forum for arbejdsglæde

**Udlicitering:**

Information om udlicitering af kommunale opgaver jf. styrelseslovens § 62, stk 2 (kopi fra regnskab 1997)

**Kommuneplaner m.m.:**

Avis udsendt i forbindelse med kommuneplanrevisionen efteråret 1996

**Erhvervspolitik:**

Skanderborg kommune og Skanderborg erhvervsråd: Skanderborgs erhvervspolitik (24. april 1991)

Børsens Nyhedsmagasin nr. 9/14. april 1993: Danmarks bedste erhvervskommune

Skanderborg kommune: Oplæg til byrådets handlingsplan for Skanderborg kommunes TEMA 2010 erhvervspolitik (Administrationens bemærkninger)

Oplæg til Skanderborgs erhvervspolitik, TEMA 2010. Udarbejdet på basis af diskussioner og debat i 15 arbejdsgrupper med deltagelse af et bredt udsnit af Skanderborg kommunes borgere, erhvervsorganisationer, foreninger, politikere og serviceklubber i febr./marts 1996

Skanderborg Erhvervsråd: Bestyrelsens sammensætning

Skanderborg Erhvervsråd: regnskab (95-96) og budget (96-98)

Kommuneudvikling TEMA 2010 - erhvervspolitik, befolkningsudvikling og byggemodningsprogram

Liste over deltagere i Erhvervsrådets "Tænketaank"

Mødereferat fra første møde i "Medieudvalget"

Liste over deltagere i Arbejdsmarkedspanelet

Brancheoversigt - Skanderborg erhvervsregister

Status erhvervsforhold i Skanderborg

Skanderborg Bygge- og industriforening, formål og bestyrelsens sammensætning

Skanderborg Handelsstandsforening, formål og bestyrelsens sammensætning

10-kommunesamarbejdet:

Generel beskrivelse af samarbejdet

Samarbejdsaftale 1997-99

Styregruppens og arbejdsgruppernes sammensætning

Den østjyske udviklingskorridor:

Generel beskrivelse "projekter og aktiviteter"

“Korridorens rolle i fremtiden”, uddrag af “Virkelighed og vision - to sider af samme sag?” - Bemærkninger til Forslag til Landsplanredegørelse Korridoren april 1996  
Samarbejdsaftale for “Den østjyske Udviklingskorridor”

5 bysamarbejdet:

Brev vedr. information om Investment Location Region Aarhus

Vedtægter for foreningen Investment Location Region Aarhus - Denmark

Investment Location Region Aarhus: Aktiviteter 1997

### **Ældreområdet:**

Ældregruppen: Forslag til Handleplan for “STRATEGI PÅ ÆLDREOMRÅDET” i Skanderborg kommune medio 1998

Ældregruppen: Forslag til budgetreduktion på ca. 6.000.000 kr. i Handleplan for “Strategi på ældreområdet” i Skanderborg kommune (1998)

Dagsorden + bilag for Skanderborg Byråds dialog-/visionsmøde onsdag den 12. august 1998 (observation)

Udskrift af Beslutningsprotokol Byrådets møde den 17.6.98 (5 års plan)

Udskrift af Beslutningsprotokol Byrådets møde den 17.6.98 (madudbringning for pensionister)

### **Børneområdet:**

Materiale vedr. byrådets temadebat om “Helhedsløsninger på børneområdet”:

- Forslag fra loklaområderne til de fremtidige dagtilbud til børn i Skanderborg kommune

- Skanderborg kommune. Prognose: december 1997

- Indbydelse til temadebat om helhedsløsning på børnepasningsområdet

- Vedr. "Forslag til pasningsgaranti for området Midtbyen- Vrold" 6.1.1998
- Kvalitetsudvikling børnepasningsområdet, Skanderborg kommune
- Budget og mål, 1998-2003, Børnepasningsområdet
- Skanderborg kommunes børne- og ungdomspolitik
- Forslag om helhedsløsning for 0-18 års-gruppen i Skanderborg kommune fra personalet i daginstitutionerne i kommunen
- Udskrift af beslutningsprotokol, byrådets møde den 8.10.97

Dagsorden for Skanderborg Byråds dialog-/visionsmøde den 19.8.98

Dagsorden + bilag for Skanderborg byråds dialog-/visionsmøde med selvejende daginstitutioner den 10.sept. 1998

### **Idrætspolitik:**

Beslutningsreferat fra Skanderborg Byråds temadebat om idrætspolitik den 1.4.98

### **Kulturområdet:**

Arkitekten nr. 8 vol 98 1996: Kulturhus i Skanderborg

### **Skoleområdet:**

Materiale til byrådets temadebat om skolepolitik den 15.4.98 (observation)

Dagsorden for Skanderborg Byråds dialog-/visionsmøde den 19.8.98

Dagsorden + bilag for Skanderborg Byråds dialog-/visionsmøde onsdag den 2.9.98 (Musikskolen, ungdomsskolen, Mallinggårdskolen, folkeskoler) (observation)

**Øvrige områder:**

Dagsorden + bilag for Skanderborg Byråds dialog-/visionsmøde den 9.9.98 med Skanderborg Bibliotek, Kommunal Tandpleje, Materielgården, Beredskabsvæsen.

## Litteraturliste

Aarsæther, Nils (1991): *Borgarrolle og institusjonel respons: Lokal politikk i omforming ?* Tromsø. Prosjektnotat fra Seksjon for Samfunnsplanlegging/Lokalsamfunnsforskning, ISV, Universitetet i Tromsø.

AKF, KL og Odense Universitet (1992): *Effekter af strukturændringer i kommuner*, AKF Forlaget.

Andersen, Bent Rold (1976): "Bureautiseringen af kommunerne": *Mødereferat af Nordisk Administrativt Forbunds attende almindelige møde i København d. 25. til 27. august 1976.*

Andersen, Bent Rold (1991): *Velfærdsstaten i Danmark og Europa*, Forlaget Fremad, København.

Andersen, Helle Sundgaard (1993): "Decentralisering og demokrati" in *Samfundsøkonomen*, marts, 1993:2.

Andersen, Helle Sundgaard (1992): "Ændringer i de politiske og de administrative roller i det danske kommunalpolitiske system" in *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/1992, 73. årgang.

Andersen, Ib et al (1992): *Om kunsten at bedrive feltstudier - en erfaringsbaseret forskningsmetodik*, Samfundslitteratur, Kolding.

Andersen, Jørgen Goul et al (1997): "Demokrati fra neden - hverdagens politiske praksis. Projektbeskrivelse", *Demokratiprojektet*, Arbejdsrapport 1/1997, København.

Andersen, Svein S. (1997): *Casestudier og generalisering - forskningsstrategi og design*, udkast, Handelshøyskolen, BI, Oslo.

Andersen, Vibeke Normann et al (1997): "Omstillingsbølger i det kommunale demokrati", *Kommunalpolitiske studier*, nr. 16/1997, Odense Universitet.

Andersen, Vibeke Normann et al (1998): "Omstilling og servicedemokrati i kommunerne - politikerrollen under udfordring", *Politica*, 30. årg. nr. 3 1998.

Anderson, Lene et al (1996): "Undersøgelser af kommunalbestyrelsesmedlemmer", *Kommunalpolitiske studier*, nr. 12/1996, Odense Universitet.

Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (1994): From top-down to bottom-up: Free communes and the politics of administrative modernization, pp. 3-18 in: H. Baldersheim og K. Ståhlberg (ed.), *Towards the selfregulating municipality. Free communes and administrative change in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

Bang, Henrik, Torben Dyrberg og Allan Dreyer Hansen (1997): "Elite eller folkestyre - demokrati fra oven og/eller fra neden ?", *Grus*, Vol. 18, No. 51, pp. 5-32.

Bang, Henrik og Eva Sørensen (1997): "Pilotprojekt - fra græsrodder til hverdagsmagere", *Demokratiprojektet*, Arbejdsrapport 3/1997, København.

Bang, Henrik et al (1998): *Statusrapport fra kultur- og fritidsgruppen pr. 1. november 1998*, COS internt arbejdsrapport i Demokrati fra neden regi.

Bang, Henrik, Eva Sørensen og Jacob Torfing (1999): *Delrapport*, Forskningsprojektet, "Demokrati fra Neden", in proces.

Berg, Rikke (1995); *En ny politikerrolle i kommunerne ? - et studie af byrådspolitikerne i Odense Kommune*, speciale fra Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet.

Bergström, Tomas (1998): "Från försiktig byråkrat till handlingskraftig ledare ? Nya managementidéer i svenska kommuner och landsting" in: Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg (ed.), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Blom, Agneta P (1994): *Kommunalt chefskap*, Dialogos, Lund Political Studies nr. 83.



Bogason, Peter (1978): *Decentralisering og planlægning*, Københavns Universitets Institut for Samfundsfag, forlaget Politiske Studier, København.

Bogason, Peter (1988): *Organisation og beslutning*, Forlaget Systime, Herning.

Bogason, Peter (ed.) (1990): *Nyere tendenser i politologien*, bind 1, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, forlaget Politiske Studier, København.

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*, Viborg, Forlaget Systime.

Bogason, Peter et al (1995): *Perspektiver for kommunestyrets udvikling*, Kommunernes Jubilæumsfond.

Bogason, Peter (1996): "The fragmentation of local government in Scandinavia" in *European Journal of Political Research*, 30: 65-86 (July 1996).

Bogason, Peter (1998): *Public Action as Public Policy - Institutional Network Analysis Bottom-up*, Roskilde University, Department of Social Sciences, Roskilde.

Bogason, Peter et al (1998): *Samfundsforskning Bottom-up. Teori og metode*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Borum, Finn (1992): "Den uforberedte rejse ind i hospitalsverdenen" in: *Om kunsten at bedrive feltstudier - en erfaringsbaseret forskningsmetodik*, Samfundslitteratur, Kolding.

Burns, Danny et al (1994): *The politics of Decentralisation*, Macmillan.

Carlsson, Lars (1993): *Samhällets oreglighet - organisering och policyproduktion i näringspolitiken*, Symposion Graduale, Stockholm/Stehag.

Christensen, Søren & Poul-Erik Daugaard Jensen (1986): *Kontrol i det stille: om magt og deltagelse*, Forlaget Samfundslitteratur, København.

Dahl, Robert A (1967): *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Rand McNally, Chicago.

Dahler-Larsen, Peter (1997): "Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst ved stillingsannoncer: En social konstruktion ?", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* , 2/1997, 78. årg.

Ejersbo, Niels (1996): *Den kommunale forvaltning under omstilling*, Ph.D afhandling, Odense Universitet, Odense.

Ejersbo, Niels (ed.) (1997): *Politikere, ledere, professionelle og effekter af kommunale strukturændringer*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Ejersbo, Niels (1998a): "Nye ledelsesformer i danske kommuner" in: Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg (ed.), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Ejersbo, Nielse (1998b): "Undersøgelser af Embedsmænd i danske amter", *Kommunalpolitiske studier*, nr. 18/1998, Odense Universitet.

Engberg, Lars A. (1996): "Institutional reform and local democracy", paper presented at the "Workshop om Forvaltningspolitik og Institusjonel Endring", Bergen 20.-22. June 1996.

Ferlie, Ewan et al (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

Fisher, R. og Ury, W. (1991): *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in* , 2nd ed., Penguin, New York.

Flex, Kenneth & Inger Koch-Nielsen (1992): *Kommunerne og SUM-programmet* , Socialforskningsinstituttet, rapport 92:11, København.

Flyvbjerg; Bent (1991): *Rationalitet og magt* , bind 2, Akademisk forlag.

Follett, Mary Parket (1924): *Creative Experience* , Longmanns Green, New York.

Fox, C. J. og Miller, H. T. (1995): *Postmodern public administration*, Thousand Oaks, Sage : CA.

Friedmann, John (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* , Princeton University Press, New Jersey.

Giddens, Anthony (1979): *Central Problems in Social Theory*, Macmillan, Hong Kong.

Giddens, Anthony (1993): *New Rules of Sociological Method. A positive Critique of Interpretive Sociologies*. Second edition, Standford University Press, Stanford.

Greve, Carsten (1998): "Statslige aktieselskaber i Danmark i et NPM perspektiv", in: Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg (ed.), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Gundelach, Peter, Henning Jørgensen og Kurt Klaudi Klausen (1997): *Det lokale - Decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

Hallas, Gunvor & Helle Sundgaard Andersen (1992): *Den stille revolution* , speciale på forvaltning, Roskilde universitetscenter.

Hansen, Morten Balle (1995); "Danske kommunaldirektørers adfærd og holdninger - Teoretiske og metodiske overvejelser bag en undersøgelse inspireret af Mintzberg" in Sari Pikkala (ed.) *Administrativa chefsroller i kommuner*, Institut för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo.

Hansen, Morten Balle (1995 b); "Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde", *Kommunalpolitiske studier*, nr. 7 1995, Odense Universitet.

Hansen, Morten Balle (1996): "Kommunaldirektøren en lokal aktør mellem politik og embedsværk", in: ed. Jørgensen, H., P. Gundelach & K.K. Klausen: *Det lokale*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

Hansen, Morten Balle (1997): *Kommunaldirektøren - Marionet og Dirigent*, Ph.D afhandling, Odense Universitet, Odense.

Hernes, Gudmund (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*, Universitetsforlaget, Bergen.

Hjern, Benny & Chris Hull (1987): *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, Beckenham, Kent: Croom Helm.

Hood, Christopher (1991): "A public Management for all Seasons", in: *Public Administration*, vol. 69/1, pp.3-20.

Hull Kristensen, Peer (1992): "Produktionslivet i Danmark: Opdagelser møder den forberedte forstand" in: *Om kunsten at bedrive feltstudier - en erfaringsbaseret forskningsmetodik*, Samfundslitteratur, Kolding.

Hytter, Anders (1991): *Den idemæssige dimension - decentralisering som struktur - och ideforändring*, Lund studies in Economics and Management, 12, Institut for Ekonomisk Forskning, Lund University Press, Lund

IPMN, Newsletter, Fall 1998, <http://www.willamette.org/ipmn/news/fall98.htm>.

Jensen, Lotte (1996): *Demokratiforestillinger - i den almennyttige boligsektor*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, København.

Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukratiet - magt og effektivitet*, DJØFs Forlag, København.

Johnsen, Erik, Kaj Jørgensen, Ole Kjærgaard og Stig Ree (1979): *Kommunal ledelseslære*, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck, København.

Jørgensen, Torben Beck (1993): *Modes of governance and administrative change* in Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance*, Sage Publications.

Kass, Henry D. (1996): "The Logics of Trust", *Paper for the Pat Net*, Georgia.

Kass, Henry D. (1996): "The logics of trust: the foundational role of institutions building social trust", *Administrative Theory and Praxis*, 18(2): 57-73.

Karnøe, Peter (1992): "Licentiatens lange og snirklede vej fra industripolitisk teoretiseren til virksomhederens innovationspraksis" in: Ib Andersen et al, *Om kunsten at bedrive feltstudier - en erfaringsbaseret forskningsmetodik*, Samfundslitteratur, Kolding.

Kickert, Walter (1993): "Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management": in Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance*, Sage Publications, London.

Kickert, Walter J. M. et al (1997): *Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector*, Sage, London.

King, Desmond og Gerry Stoker (ed.) (1996): *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, London.

KL, Finansministeriet & Administrations- og Personaledepartementet (1991): *Ad nye veje - decentraliseringens muligheder og faldgruber*, Forlaget Kommuneinformation, København.

KL (1991): *Politisk ledelse*, Forlaget Kommune information, København.

KL (1993): *Målstyring og personaleledelse - forudsætninger, metoder og erfaringer*, Forlaget Kommune information, København.

KL (1999): *Kommunerne for fremtiden*, København, Forlaget Kommune information.

Klausen, Kurt Klaudi (1996): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense Universitetsforlag, Gylling.

Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (ed.) (1998): *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

KMD Dialog & Lars Torpe (1995): *Landsdækkende Borgeranalyse 1995*, Kommunedata.

Kooiman, Jan og Kjell A. Eliassen (1993a): "Managing Public Organizations", Sage, London.

Kooiman, Jan (ed.) (1993b): "Modern Governance", Sage, London.

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor*, DJØF's Forlag, København.

Larsen, Helge O. Og Offerdal, Audun (1992): *Demokrati uten deltakere ? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*, Kommuneforlaget, Oslo.

Larsen, Henrik (1993): "Nye organisationsformer i Kommunerne" in: *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, 1993, 74. Årg.

Larsen, Øjvind (1996): *Forvaltning, etik og demokrati*, Hans Reitzels Forlag A/S, København.

Lotsberg, Dag Øjvind (1990): "Rolle teori som analyseinstrument i ledelses-forskningen: En byggekloss mellom individ og organisasjon", Bergen, notat fra LOS-centret.

Lundquist, Lennart (1972): *Means and Goals of Political Decentralization*, Forlaget Studentlitteratur, Lund.

Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-structure Approach*, Forlaget Studentlitteratur, Lund.

Lundquist, Lennart (1988): *Byråkratisk etik*, Forlaget Studentlitteratur, Lund.

- Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och Demokrati*, Norstedts Juridikförlag, Lund.
- Lundquist, Lennart (1992): "Ledarskapet och följerne", *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, vol. 92, pp 149-171.
- Lundquist, Lennart (1993): *Ämbetsman eller direktör ? Förvaltningschefen i demokratin*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Lundquist, Lennart (1998): *Demokratin Våktare*, Forlaget Studentlitteratur, Lund.
- Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Madsen, Sven (1993): *På vej mod målet*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*, The Free Press.
- McSwite, O. C. (1997): *Legitimacy in Public Administration - A Discourse Analysis*, Sage, London.
- Melgaard, Minna (1999): "Erhvervspolitik som helhedspolitik - Lokal social økonomi", *demokratiprojektet*, Arbejdsrapport 15/1999, Københavns Universitet.
- Metcalf, Les (1993): *Public management: from imitation to innovation* in Kooiman, Jan (ed.): "Modern Governance", Sage Publications, London.
- Montesquieu, C. L. (1906): *The spirits of the laws*, Bell, London.
- Montin, Stig (1998): "Nytt offentligt lederskab og politikerrollen", in: Kurt Klauði Klausen og Krister Ståhlberg (ed.), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus* , Århus, Forlaget Politica.

Mouritzen, Poul Erik (1993): *Mod en fælles fremtid ? De kommunale chefforeninger i en brydningstid.* , Odense Universitet.

Mouritzen, Poul Erik (1997): "Chief Executive Officers In Local Government - A Presentation of the U.D.I.T.E Leadership Study" , Paper præsenteret på *workshop on "Local Elites in a Comparative Perspective"* , ECPR Joint Sessions, Bern, February 28th - March 4th.

Nilsson, Thorbjörn (1996): *De förtroendevaldas situation - En inventering av forskningen kring kommunpolitik* , Högskolan i Växjö, Samhällsvetenskapliga Institutionen.

Norell, P. O. (1989): *De kommunala administratörerna* , Studentlitteratur, Lund.

Olsen, Johan P. (1978): *Politisk Organisering* , Universitetsforlaget, Oslo.

Pedersen, Kjeld Møller & Jørn Henrik Petersen (1980): *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres* , Berlingske Forlag, København.

Pedersen, Ove K. et al (1995): *Det 2. udkald - Kommunerne og Demokratiet 25 år efter* , Den Kommunale Højskole i Danmark, Forlaget Kommuneinformation.

Pikkala, Sari (1995): *Administrativa chefsroller i kommuner* , Insitut för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo.

Prahl, Arne (1993): *Tredje decentralisering: En strategi til lokalsamfundsudvikling ? En analyse af 32 udvalgte forsøgsprojekter* , Psykologisk Laboratorium, København, Københavns Universitet 1993.

Rittel, Horst W.J og Melvin M. Webber (1973): "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* , 4: 155-169.



- Rhodes, Rod A. W. (1997a): "Foreword by Professor R. A. W. Rhodes" in: Kickert, Walter J. M. et al (1997): *Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Rhodes, Rod A. W. (1997b): *Understanding Governance - Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Philadelphia.
- Rombach, Bjørn (1991): *Det Går Inte att Styra med Mål*, Studentlitteratur, Lund.
- Roos, Leslie L. Jr. And Starke, Frederick A, (1981): "Organizational Roles" in Poul Nystrom and William H. Starbuck (ed.): *Handbook of organizational design*, vol. 1. Pp. 290-308, Oxford.
- Rose, Lawrence (ed.) (1996): *Kommuner och kommunala ledare i Norden*, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo.
- Scharpf, Fritz W. (1994): "Games real actors could play: Positive and negative Coordination in Embedded negotiations", *Journal of Theoretical Politics* , 6, (1), pp. 27-53.
- Sehested, Karina et al (1992): *Effekter af Strukturændringer i Kommunerne*, AKF forlaget, København.
- Sehested, Karina (1995): *Professioner og offentlige strukturændringer*, Licentiatafhandling, AKF.
- Stewart, Rosemary (1982): *Choices for the manager. A guide to managerial work and behavior*, McGraw-Hill Book Company (UK) Limited, London.
- Stewart, Rosemary (1991): "Roles sharing at the top: A neglected Aspect of Studies of Managerial Behaviour", in S. Carlson, *Executive behavior*, Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart, Textgruppen i Uppsala AB, Uppsala.
- Stivers, Camilla (1994): "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", *Public Administration Review*, July/August 1994, Volume 54, number 4, p. 364 - p. 370.

Stokes, Donald E. (1994): "The changing world of the public executive", Paper from the Conference on Public affairs and Management, New York.

Strömberg, Lars (1996): "Problemuppfattningar", in: Lawrence Rose et al, *Kommuner och kommunala ledare i Norden*, Åbo Akademis tryckeri, Åbo.

Ståhlberg, Krister (1998): "Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och vem ?", in: Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg (ed.), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.

Søndergaard, Jørgen (ed) (1984): *Kommunernes budgetlægning*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, Århus.

Sørensen, Eva (1990): "Demokrati under forandring" in Peter Bogason (ed.): *Nyere tendenser i politologien*, bind 1, København, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, forlaget Politiske Studier.

Sørensen, Eva (1995): *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*, Institut for Statskundskab, Licentiatserien 1995/2.

Sørensen, Eva (1996): "Democracy and Empowerment", *Public Administration*, vol 75 no3 1997 pp.553-568.

Timney, Mary M. (1996): "Institutionalism and public administration or "I,m from the government and I´m here to help", *Administrative Theory and Praxis*, 18(2): 101-107.

Wamsley et al (1983): "The Public Administration and the Governance Process: Shifting the American Political Dialogue", paper, Center of Public Administration and Policy, Blacksburg.

Wamsley, Gary et al (1990): *Refounding Public Administration*, Sage, London.

Wamsley, Gary et al (1996): *Refounding Democratic Public Administration*, Sage London.

Waldo, Dwight (1948): *The Administrative State: A Study of the Political Administration*, The Ronald Press, New York.

Weber, Max (1978): *Economy and Society*, Eds. G.Roth and C. Wittich, University of California Press, Berkely.

Znaniecki, Florian (1965): *Social Relations and Social Roles*, Chandler Publishing Company, California.

Yin, R. K. (1981): "The Case Study Crisis: Some Answers", *Administrative Science Quarterly*, 26 March (pp. 58-64).

Yin, R.K (1984): *Case Study Research. Designs and Methods*, Sage, New York.

Yukl, Gary A. (1989): *Leadership in Organizations*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey.