

Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent

En Organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv

Hansen, Morten Balle

Publication date:
1997

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Hansen, M. B. (1997). *Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent: En Organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Odense Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

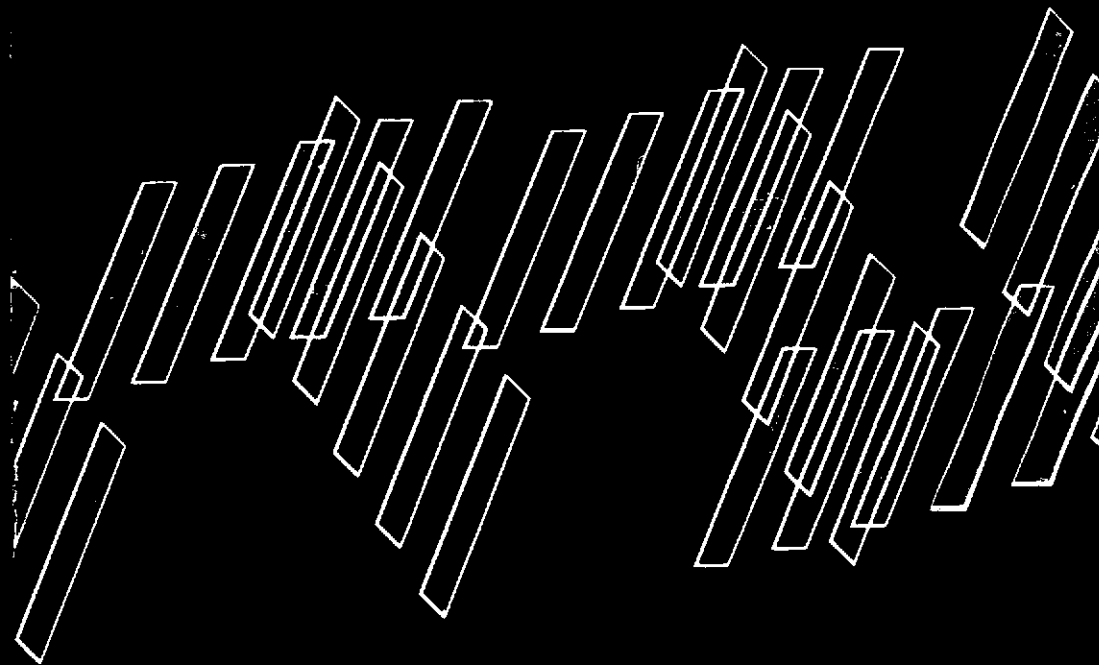
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Morten Balle Hansen

Kommunaldirektøren – Marionet og Dirigent

En organisationssociologisk undersøgelse af
struktureringen af kommunaldirektørens arbejde
med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv

Udgivelse i serien:
Afhandlinger fra Det
Samfundsvidenskabelige Fakultet
på Odense Universitet



Morten Balle Hansen

Kommunaldirektøren – Marionet og Dirigent

**En organisationssociologisk undersøgelse af
struktureringen af kommunaldirektørens arbejde
med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv**

Udgivelse i serien:
Afhandlinger fra Det
Samfundsvidenskabelige Fakultet
på Odense Universitet



Institut for
Offentlig Organisation og Politik
Odense Universitet, November 1997
Tryk: Odense Universitets Trykkeri
SBN nr. 87-89375-52-1

Morten Balle Hansen

Kommunaldirektøren – Marionet og Dirigent

En organisationssociologisk undersøgelse af
struktureringen af kommunaldirektørens arbejde
med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv

- Indholdsfortegnelse -

0.	Introduktion	1
1.	Problemformulering	9
2.	Teori	19
2.1	Et afsæt i aktør-struktur problematikken	20
2.2	Aktøren	28
2.3	En strukturforståelse med afsæt i den nyinstitutionelle organisationssociologi og Giddens strukturerings teori	36
2.4	En position i en kompleks organisatorisk og historisk kontekst ...	47
2.4.1	Positioner i organisationer	47
2.4.2	Den offentlige kontekst	54
2.5	En generel beskrivelse af lederens arbejde	75
2.5.1	Den adfærdsoorienterede ledelsesforskning	75
2.5.2	Aktører, scener og opgaver	92
2.6	Lederes indflydelse og betydning	96
2.7	Sammenfatning	100
3.	Metode	104
3.1.1	Oversigt over de empiriske metoder	104
3.1.2	Undersøgelsens organisering og forløb	106
3.1.3	Udvælgelse af undersøgelsens femten kommunaldirektører	106
3.1.4	Indsamling af skriftligt materiale	107
3.1.5	Det semistrukturerede kvalitative interview	108
3.1.6	Efterbearbejdelsen af de kvalitative interviews	109
3.1.7	Struktureret Observation	110
3.1.8	Kalendergenngang og opsamlende interview	113
3.1.9	Kategorisering af materialet fra observationperioden	113
3.1.10	Andre former for databehandling af materialet fra observationsperioden	115
3.1.11	Survey materiale om kommunaldirektører	116
3.1.12	Stillingsannoncer for kommunaldirektører	117
3.2	Nogle videnskabsteoretiske overvejelser	117
3.2.1	Forskningstyper	118
3.2.2	Videnskabelige og kunstneriske tilgange til kvalitativ forskning ..	121
3.2.3	Validitet i et socialkonstruktivistisk perspektiv	127
3.3	Konklusion	129
4.	Den kommunale kontekst	134
4.1	Det kommunale Danmarkskort	134
4.2	Den historiske udvikling	143
4.3	Kommunen som organisation	147

5.	Jobbet som kommunaldirektør - en generel karakteristik	153
5.1	Kommunaldirektørpositionen som et led i karrieren	154
5.2	Aktørerne i kommunaldirektørens arbejde	160
5.2.1	Kommunaldirektørernes ansigt-til-ansigt relationer i observationsperioden	160
5.2.2	Hyppighed, betydning og indflydelse i aktørrelationerne	163
5.2.3	Kommunaldirektørens netværksrelationer	164
5.3	Scener og andre interaktionsformer i kommunaldirektørens arbejde	169
5.3.1	Tilbagevendende mønstre i kommunaldirektørens arbejde	169
5.3.2	En kategorisering af kommunaldirektørens arbejdsformer	174
5.4	Kommunaldirektørens opgaver	176
5.5	Proaktive og reaktive kommunaldirektører	188
6.	Borgmesteren og forvaltningscheferne - de centrale aktører i kommunaldirektørens arbejde	193
6.1	Kommunaldirektørens samspil med borgmesteren	193
6.1.1	Borgmester-kommunaldirektør relationen belyst med observationer	198
6.1.2	Borgmester-kommunaldirektør relationen belyst med interviews	210
6.1.2.1	Generelle regler for samspillet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren	211
6.1.2.2	Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektøren og borgmesteren	213
6.1.2.3	Koordineringen mellem borgmesteren og kommunaldirektøren	216
6.1.2.4	Problemer i samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester	218
6.1.3	Borgmester-kommunaldirektør relationen belyst med surveyen	220
6.1.3.1	Borgmesteren og det politiske system	220
6.1.3.2	Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester	222
6.1.4	Generelle træk i Borgmester-kommunaldirektør relationen	224
6.1.5	Forskellige borgmester-kommunaldirektør relationer - en typologi	224
6.2	Kommunaldirektørens samspil med forvaltningscheferne	228
6.2.1	Samspillet med forvaltningscheferne belyst med interviews	229
6.2.2	Samspillet med forvaltningscheferne belyst med observationer	232
6.2.3	Sammenfatning om samspillet med forvaltningscheferne	234
6.3	Sammenfatning om aktørerne i kommunaldirektørens arbejde	235
7.	Byrådsmødet, økonomiudvalgsmødet og chefgruppemødet - nogle centrale scener i kommunaldirektørens arbejde	237
7.1	Møderne i det politiske system	239
7.1.1	Kommunalbestyrelsesmødet	239
7.1.2	Økonomiudvalgsmødet	242
7.1.3	Andre interaktionsformer mellem kommunaldirektør og politikere	246
7.2	Chefgruppemødet	247
7.2.1	Fra forvaltningschefmøde til ...	248

7.2.2	Variationer i chefgruppemødets arbejdsform	250
7.2.3	Et chefgruppemøde i en mindre kommune	253
7.3	Sammenfatning om scener i kommunaldirektørens arbejde	262
8.	Budgettet og budgetlægningsprocessen - en central opgave i kommunaldirektørens arbejde	264
8.1	Nogle overordnede overvejelser om opgaver og arbejdsdeling i forbindelse med kommunaldirektørens arbejde	265
8.2	Kommunaldirektørernes arbejde med budgettet	266
8.2.1	Generelle kendetegn ved kommunernes budgetlægning	266
8.2.2	Kommunaldirektørerne i og om budgetlægningsprocessen	270
8.3	Sammenfatning	281
9.	Sammenfatning og implikationer	282
9.1	Sammenfatning	282
9.2	Implikationer	291
	Litteraturfortegnelse	293
	English Summary	311
	Appendix	I
Bilag 1:	De 15 kommunaldirektørers baggrund	I
Bilag 2:	Spørgeguide anvendt under interviewet	VI
Bilag 3:	Arrangementer og opgaver som vi deltog i i observationsperioden	XIII
Bilag 4:	Regler for observation af kommunaldirektører	XVI
Bilag 5:	Kronologisk skema, referenceskema og postskema	XVII
Bilag 6:	Undersøgelsens fem kategorisystemer	XVIII
Bilag 7:	Tids- og hyppighedstabeller for de fem kategorityper for de femten kommuner	XX
Bilag 8:	Formålet med/indholdet af kommunaldirektørens arbejde opdelt på 29 grundkategorier	XXVII
Bilag 9:	Baggrundsdata om de 15 casekommuner	XXIX
Bilag 10:	Spørgeskema - Den Europæiske Kommunaldirektørundersøgelse - November 1995	XXX

Oversigt over figurer, tabeller og fortællinger

Tabel 1.1: Forskellen på aktørers betydning og deres indflydelse	17
Tabel 2.2.2: Handlingsrationaler for aktører i organisationer	35
Tabel 2.4.1.1: Grundbetingelser for mennesker i organisationer	52
Tabel 2.4.2.1: Velfærdsstatens meningssystem og den moderne forestillingsverden	58
Tabel 2.5.1: Generelle træk ved formen og indholdet af lederens arbejde	78
Tabel 2.5.2: Mintzbergs teori om indholdet af lederens arbejde	84
Tabel 3.1.1: Undersøgelsens datakilder og deres anvendelse	105
Tabel 3.1.3: Udvælgelseskriterier for undersøgelsens kommunaldirektører	107
Tabel 4.1: Kommunaldirektørrollen i historisk perspektiv	144
Tabel 4.2: Sejlflod kommune anno 1993	148
Tabel 5.1.1: Et kommunalt, et akademisk og et "andet" karriereforløb	154
Tabel 5.2.2: Tidsfordelingen på mundtlige aktørrelationer i observationsperioden	161
Tabel 5.3.2: Interaktionsformer i kommunaldirektørens arbejde - en Mintzberg kategorisering	175
Tabel 5.3.1: Tidsfordelingen på de 29 grundkategorier om formålet med arbejdet	180
Tabel 5.5.1: Proaktive og reaktive kommunaldirektører	188
Tabel 6.1.1: Borgmesteren og kommunaldirektørens samspil med andre aktører	204
Tabel 6.1.3.2: Arbejdsdelingen imellem kommunaldirektør og borgmester	222
Tabel 8.2.1: Overbelastning og delegering i budgetlægningsprocessen	268
Tabel 9.1: Struktureringen af kommunaldirektørens handlinger	285
Figur 2.4.1.1: Centrale aspekter ved organisationsbegrebet	50
Figur 2.7.1: Den organisatoriske kontekst som et kinesisk æskesystem	102
Figur 4.1: Det kommunale Danmarkskort	135
Figur 2.4.1.1: Centrale aspekter ved organisationsbegrebet	151
Figur 5.2.1: Kontakthypothese, betydning og konfliktniveau i kommunaldirektørens netværk	163
Figur 9.1: Den organisatoriske kontekst som et kinesisk æskesystem	283
Fortælling 2.5.1: En konstrueret time i kommunaldirektørens arbejde	80
Fortælling 2.5.2: Kommunaldirektøren som fortolkende kobling	90
Fortælling 6.1.1: En uges kommunaldirektør-borgmester relationer	198
Fortælling 6.1.2: Ændringer i arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør	214
Fortælling 6.2.1: En uges kommunaldirektør-forvaltningschef relationer	232
Fortælling 7.1.1: Et byrådsmøde	240
Fortælling 7.1.2: Et økonomiudvalgsmøde	244
Fortælling 7.2.3: Et chefgruppemøde i en mindre kommune	253

Forord

Amerikanerne har tradition for at skrive lange takkeforord, og det synes jeg ikke er nogen dårlig tradition. Når alt kommer til alt er en Ph.D. afhandling sjældent udelukkende en enkelt mands værk, selvom det naturligvis er den, der har ført pennen, der må tage ansvaret for det, der er skrevet. Jeg vil derfor gerne her benytte lejligheden til at takke en række af de mennesker, som har været med til at hjælpe afhandlingen på vej:

Først og fremmest havde afhandlingen ikke været mulig uden at en stor del af landets kommunaldirektører stillede sig til rådighed for undersøgelsen. Dels besvarede 200 af landets kommunaldirektører et spørgeskema, dels indvilligede femten af landets kommunaldirektører i at medvirke i et længere interview og en uges struktureret observation af deres arbejde. Jeg vil gerne takke Palle Dinesen, Ivar Dreyer, Keld Vagner Jensen, Oluf Jensen, Poul Johansen, Hans Henning Knudsen, Inger Kolding, Peter Lei, Mogens Mygind, Erik Nielsen, Henning Olsen, Ole Olsen, Normann Pedersen, Mogens Sckerl og Karsten Simensen for deres medvirken. Det fortæller efter min mening en hel del om den tradition for åbenhed, der generelt kendetegner dansk kommunal forvaltning, at kun ganske få ikke ønskede at medvirke i en så intensiv undersøgelse.

Tidligere stud.oecon., nu cand.oecon. Troels Gotfredsen og Rene Lorenz for deres medvirken i undersøgelsen. Uden det gode samarbejde med dem havde det ikke været muligt at gennemføre en så omfattende undersøgelse.

Mine vejledere Kurt Klaudi Klausen og Peter Dahler-Larsen har, gennem velvalgte kommentarer og grundlæggende tillid til projektet, været en væsentlig forudsætning for dets gennemførelse.

Institut for Offentlig Organisation og Politik på Odense Universitet har været (og er) et dynamisk og spændende miljø at arbejde i.

Jim March og den øvrige kreds omkring Scandinavian Consortium of Organizational Research på Stanford Universitetet i Californien har skabt et enestående miljø for skandinaviske organisationsforskere, og mit ophold der har

både haft stor betydning for projektet, og for min udvikling som forsker.

En tak skal også rettes til Vibeke Pierson for korrekturlæsning af manuskriptet.

Sidst men ikke mindst vil jeg naturligvis takke min familie. Deres opbakning og utålmodighed har været forudsætningen for projektets gennemførelse.

0. Introduktion

I denne afhandling analyseres kommunaldirektørens arbejde. Der er 275 primærkommuner i Danmark, og med få undtagelser har de en kommunaldirektør, selvom ikke alle kommuner bruger den stillingsbetegnelse. Andre betegnelser er kæmner, ordførende direktør og stadsdirektør. Men 'kommunaldirektør' er den mest udbredte stillingsbetegnelse, og det vil derfor være den betegnelse som anvendes i denne afhandling. Kommunaldirektøren kan defineres som den øverste ikke-valgte embedsmand i det kommunale hierarki, selv om den hierarkiske status der er knyttet til stillingen i nogen grad er uklar. Kommunaldirektøren har sit daglige virke i grænselandet mellem det kommunale politiske system og den kommunale forvaltning. En af årsagerne til at kommunaldirektørens arbejde er interessant at studere er, at man herigennem kan opnå indsigt i, hvordan samspillet mellem politikerne og forvaltningen foregår, ligesom man mere generelt kan få indsigt i, hvorledes styringen af de kommunale aktiviteter forsøges gennemført. En sådan indsigt er væsentlig fordi 'den kommunale verden' på mange måder udgør den mest betydningsfulde organisatoriske sektor i Danmark. Dels kan kommunerne ses som et organiseret udtryk for, og et brydningspunkt imellem, centrale samfundsmæssige værdier om demokrati og effektivitet. Dels udgør kommunerne tilsammen den største organisatoriske sektor i Danmark, hvad enten man gør det op i antal ansatte eller årlig omsætning.

Den umiddelbare genstand for analysen er kommunaldirektørens handlinger. Hermed menes det kommunaldirektøren siger, det han¹ gør, og den mening han tillægger det han siger og gør. Kommunaldirektørens handlinger analyseres med henblik på at forstå dem, og med henblik på at vurdere kommunaldirektørernes betydning og indflydelse i det

¹ Kommunaldirektøren betegnes i denne afhandling 'han'. Årsagen er, at næsten alle stadig er mænd, selv om der er kommet kvindelige kommunaldirektører i de senere år. I 1980 var alle kommunaldirektører mænd. I 1995 var 7% af kommunaldirektørerne kvinder. Betegnelsen 'hun' ville derfor være decideret løgnagtig, mens betegnelsen 'han/hun' dels er klumpet at bruge, og dels ville give et fejlagtigt indtryk af ligestilling mellem kønnene og dermed være udtryk for forløjet 'political correctness'.

kommunale system. Kommunaldirektørens handlinger må kortlægges for at kunne forklares, og et centralt problem i denne afhandling er derfor knyttet til denne beskrivelse.

Der er flere formål med afhandlingen. For det første har afhandlingen *et etnografisk sigte*. I etnografien går man ud og studerer andre kulturer med henblik på at opnå en bedre forståelse af deres, for os, underlige adfærd. Vi lever i et samfund, hvor det ofte kan være svært at forstå handlinger i vores eget samfund. Dette skyldes dels den generelle arbejdsdeling mellem generationer og professioner, som gør at vi lever i segregerede virkeligheder, og dels det fordrejede virkelighedsbillede, som præsenteres for os i medierne. Konsekvensen er, at vi har en tendens til at udvikle myter om og skabe fjendebilleder af "de andre". Dette gælder ikke mindst myter om forholdet mellem vore politikere og de ledende embedsmænd. Det etnografiske sigte med denne afhandling er afmystificering. Forhåbentligt kan afhandlingen bidrage til en mere realistisk forståelse af ledende embedsmænds rolle i den offentlige sektor, og derigennem til en mere kvalificeret debat om, hvordan deres rolle bør være.

For det andet har afhandlingen *et politologisk teoretisk sigte*. Min interesse for afhandlingens problemstilling har i høj grad været drevet af en uoverensstemmelse mellem tre forskellige teoretiske og praktiske synspunkter vedrørende ledende embedsmænds rolle i den offentlige sektor. Det første synspunkt har sin rod i en klassisk skelnen mellem politik og administration. Denne skelnen er fremtrædende indenfor samfundsvidenskaben i eksempelvis Webers bureaukratimodel og i udbredte demokratiske normer i samfundet. Indenfor denne forestillingsramme er embedsmanden en relativt passiv aktør, som efter bedste evne implementerer politiske beslutninger, og som ikke tager selvstændige initiativer. Det andet synspunkt er en strategisk forestilling, der opstod i 80'erne, om at offentlige chefer skulle spille en central rolle i forbindelse med omstillingen og effektiviseringen af den offentlige sektor. Man forestillede sig blandt andet, at forholdet mellem direktør og bestyrelse i et privat firma skulle kunne overføres til den offentlige sektor. Dette ville give de ledende embedsmænd en mere selvstændig rolle som direktører og reducere politikerens indblanding i den daglige drift.

Det tredje synspunkt har sin rod i rational choice og public choice traditionen. Niskanens budgetmaksimerende bureaukrat er det mest kendte eksempel indenfor den tradition. Her blev væksten i den offentlige sektor forklaret som forårsaget af bureaukraternes ønske om at maksimere deres budget. Indenfor rational choice tankegangen opfattes offentlige bureaukrater, og aktører i det hele taget, som drevet af et ønske om at maksimere eller tilfredsstille deres egeninteresse. Indenfor denne tankeramme kan man derfor kun forestille sig de offentlige ledere som centrale drivkræfter, hvis man samtidig designer nogle incitamentstrukturer, der gør, at det er i deres personlige interesse at omstille og effektivisere den offentlige sektor.

Det er min opfattelse, at de tre forestillinger udover at være i uoverensstemmelse med hinanden er utilstrækkelige, når man ønsker at analysere og forstå embedsmænds handlinger. Der er behov for nogle andre begreber og forestillingsrammer, hvis man skal forstå de ledende embedsmænds handlinger og vurdere deres indflydelse. Denne afhandling angriber denne aktør-struktur problematik ved at tage afsæt i Giddens 'theory of structuration' og i den nyinstitutionelle organisationssociologi.

For det tredje har afhandlingen *et organisationsteoretisk sigte*. Afhandlingens genstandsfelt er i generel forstand organisationsmenneskers handlinger. Der ligger dermed en teoretisk opgave i udviklingen af nogle begreber til analyse af organisationsmenneskers handlinger. Hvordan kan man beskrive organisationsmenneskers handlinger? Hvordan kan man forstå disse handlinger? Og hvordan kan man vurdere betydningen af dem?

Det gennemgående tema i afhandlingen er begrebet 'strukturering' (Giddens 1984). Hvorledes foregår struktureringen af organisationsmenneskers handlinger? Dette spørgsmål har både relevans for at forstå kommunaldirektørens handlinger og for at vurdere hans betydning og indflydelse. Afhandlingens teoretiske svar på dette spørgsmål er, at struktureringen foregår gennem 'den fysiske struktur', som vi bevæger os i, og gennem 'regler' og 'ressourcer' der blandt andet er knyttet til 'aktører', 'scener' og 'opgaver'. Disse regler og ressourcer har forskellig udbredelse i tid og rum. De aktiveres i den sociale

praksis gennem 'kognitive', 'normative' og 'regulative' strukturer. Reglerne strukturerer organisationsmenneskernes handlinger og integrerer dem i større sociale 'systemer' af interaktion og mening. De sociale systemer, som har den største udbredelse i tid og rum, og som er dybest rodfastet i vores kultur, defineres som 'institutioner'. I de sociale systemer udvikles der over tid 'netværksafhængigheder' der, hvis en aktør ændrer handlingsmønster, virker tilbage på organisationsmenneskets handlinger gennem de kognitive, normative og regulative strukturer.

Dette teoretiske svar vil naturligvis blive uddybet og præciseret i de følgende kapitler, men kan indledningsvis anskueliggøres ved at kontrastere kommunaldirektørens arbejde med en samlebandsarbejders.

Et menneske, som arbejder ved et samleband, agerer kun på ganske få 'scener' i løbet af en arbejdsdag. I omklædningsrummet, på sin plads ved samlebandet, til frokost i kantinen, etc. Den centrale scene i arbejdet er pladsen ved samlebandet. Der kan være andre vigtige scener, hvis der eksempelvis er tale om en tillidsmand. Men der er én eller ganske få centrale scener, ud fra hvilke(n) menneskets rolle i organisationen kan forstås.

Til forskel fra samlebandsarbejderen agerer kommunaldirektører og de fleste andre ledere på mange scener i løbet af en dag, og scenerne varierer fra dag til dag og uge til uge. Det er svært at pege på en enkelt scene og sige, at det er den centrale i lederens arbejde. Men det er måske muligt at indkredse et begrænset antal scener, som tilsammen udgør kernen i kommunaldirektørens arbejde. Denne indkredsning kan dels ske ud fra den betydning, som scenen har i den kommunale organisation, og dels ud fra hvor meget tid kommunaldirektøren bruger på scenen.

Den sociale interaktion på den centrale scene i samlebandsarbejderens arbejde er nøje fastlagt. Den fysiske struktureringsgrad er med andre ord meget høj. Den sociale interaktion består primært af rutinemæssige bevægelser med kroppen. Ofte er ordudvekslinger ikke mulige på grund af støjniveauet og den fysiske distance mellem aktørerne. Under alle omstændigheder er det ikke arbejdsituationer, hvor der snakkes meget. Den skriftlige

kommunikation er også meget sparsom. Derimod kan den visuelle kommunikation være vigtig i de situationer hvor man er i stand til at se hinanden. Ofte er tempoet på samlebandet dog så højt, at man tvinges til at koncentrere sig fuldt og helt om at udføre sit arbejde.

Karakteren af den sociale interaktion på de centrale scener i kommunaldirektørens arbejde varierer meget. De scener, som kommunaldirektøren opererer på, er alle kendetegnet ved, at den mundtlige og skriftlige kommunikation er central. I modsætning til samlebandsarbejderen lever lederen i en snakkeverden, hvor det der produceres er snak, forståelse, fortolkning, taktik, strategi, planer og beslutninger - kort og godt: kommunikation. Spørgsmålet er så, om *struktureringen af den kommunikation*, som ledere "producerer", er lige så udpræget, som den fysiske strukturering af samlebandsarbejderens bevægelser ved samlebandet.

'Aktørerne' i samlebandsarbejderens arbejdsdag befinder sig næsten alle indenfor den samme fysiske ramme, og er beskæftiget i den samme organisatoriske enhed. Der er tale om aktører, som kontrollerer relativt få 'ressourcer', og som udgør relativt få typer af aktører, selv om der godt kan være mange mennesker. Der er kollegerne ved samlebandet, værkføreren og enkelte andre aktørtyper. Til forskel herfra omfatter kommunaldirektørens netværk mange forskellige typer af aktører. Disse arbejder i forskellige organisatoriske enheder i den kommunale organisation og i andre organisationer. Aktørerne i kommunaldirektørens netværk råder over ganske mange ressourcer, sammenlignet med samlebandsarbejderens netværk.

De 'opgaver', som samlebandsarbejderen arbejder med, er snævert afgrænsede og veldefinerede. Ofte er der snarere tale om en enkelt opgave. Der er klart definerede og målbare retningslinier for, hvor godt samlebandsarbejderen klarer opgaven. Såvel kvantitet som kvalitet er i reglen veldefineret. Kommunaldirektørens opgaver er, i lighed med de fleste øvrige ledes, mere diffuse, og det kan ofte være svært at skelne mellem succes og fiasko, for slet ikke at tale om at vurdere grader af succes eller fiasko.

Både samlebandsarbejderens og kommunaldirektørens handlinger er integreret i større 'sociale systemer' af 'mening' og 'interaktion'. De er begge bundet ind i et system af

'netværksafhængigheder'. Ud fra en umiddelbar betragtning har samlebåndsarbejderens netværksafhængighed primært en fysisk dimension, mens kommunaldirektøren primært er vævet ind i et system af mening, som kommer til udtryk i eksempelvis 'politisk korrekte' måder at agere på. Dette hænger sammen med, at det primært er samlebåndsarbejderens fysiske bevægelser, der er integreret i systemet, mens det primært er kommunaldirektørens kommunikation, der er integreret. Udtrykt på en lidt anden måde kan samlebåndsarbejderen godt igennem et langt arbejdsliv kalde direktøren et dumt svin, men han kan ikke tillade sig at holde op med sine fysiske rutiner. Omvendt kan kommunaldirektøren godt blive væk fra et møde, men han kan ikke gentagne gange tillade sig at udvise foragt for demokratiet (men måske nok frustration over politikerne).

Samlebåndsarbejderens og kommunaldirektørens handlinger integreres i det sociale system gennem kognitive, normative og regulative strukturer.

De 'kognitive strukturer' virker igennem en ortodoks logik, hvor handlingerne i vidt omfang er programmeret og end ikke tages op til overvejelse. Det er denne afhandlings tese, at langt de fleste af kommunaldirektørernes handlinger er struktureret af sådanne kognitive mekanismer.

De 'normative strukturer' fungerer i form af internaliserede værdier. Samlebåndsarbejdere og kommunaldirektører konfronteres med, udvikler og internaliserer normer i og om deres arbejde. Udtryk som morakker og fedterøv kan ses som normer fra samlebåndsarbejderens verden. Udtryk som professionalismisme og punktlighed kan ses som normer fra kommunaldirektørens verden.

De 'regulative strukturer' virker gennem pisk- og gulerodsmekanismer såsom karriere- og akkordsystemer, tillæg for ekstra indsats, fyring af folk med for meget sygefravær, etc.

Kontrasteringen af kommunaldirektørens og samlebåndsarbejderens arbejde giver et indledende indtryk af, hvilke temaer der behandles i afhandlingen, og hvilken teoretisk forståelsesramme der anvendes.

Afhandlingen er inddelt i ni kapitler.

De tre første kapitler udgør den traditionelle tilgang til den empiriske analyse. I **kapitel 1** præciseres den problemstilling som afhandlingen fokuserer på. Forskellige traditionelle måder at behandle problemstillingen diskuteres og de første centrale begreber i den teoretiske tilgang defineres. I **kapitel 2** udvikles det teoretiske perspektiv som blev antydnet i introduktionen. Der lægges vægt på at udvikle nogle begreber til at analysere den særlige kontekst af mening og social interaktion som kendetegner den offentlige sektor, ligesom der lægges vægt på at præcisere kommunaldirektørens særlige placering i denne kontekst. I **kapitel 3** behandles de metoder som er anvendt i den empiriske analyse af kommunaldirektørens arbejde. De tre primære datakilder er observationer af og interviews med femten kommunaldirektører i 1994, samt en landsdækkende enquete til alle landets kommunaldirektører i 1995.

De efterfølgende fem kapitler udgør den empiriske analyse af kommunaldirektørens arbejde. I **kapitel 4** analyseres den kommunale kontekst som kommunaldirektøren arbejder i. Der anlægges et geografisk, et historisk og et organisatorisk perspektiv på denne kontekst. Herved belyses en række ligheder og forskelle i de vilkår som landets kommunaldirektører arbejder under. I **kapitel 5** gives en generel karakteristik af jobbet som kommunaldirektør. De tilknytningsregler som kendetegner jobbet analyseres, og der gives en oversigtsmæssig beskrivelse af aktørerne, interaktionsformerne og opgaverne i kommunaldirektørens arbejde. Kapitlet afsluttes med en drøftelse af kommunaldirektørens betydning og indflydelse med udgangspunkt i en skelnen imellem reaktive og proaktive kommunaldirektører. I **kapitel 6** analyseres kommunaldirektørens samarbejde med borgmesteren og forvaltningscheferne, der er de mest centrale aktører i kommunaldirektørens arbejde. En række af de regler som strukturerer dette samarbejde afdækkes, og de centrale problemstillinger i samarbejdet drøftes. I **kapitel 7** analyseres de centrale scener i kommunaldirektørens arbejde. Kommunalbestyrelsesmødet, økonomiudvalgsrådet og cheffrådsmødet udgør de centrale scener i kommunaldirektørens arbejde, og en stor del af hans arbejde er struktureret af regler

vedrørende forberedelsen, afholdelsen og efterbearbejdelsen af disse møder. I **kapitel 8** fokuseres der på kommunaldirektørens involvering i budgetlægningsprocessen. Budgettet og den økonomistyring der er forbundet hermed udgør en central opgave i kommunaldirektørens arbejde og en række af de regler der strukturerer dette arbejde afdækkes.

I det afsluttende **kapitel 9** sammenfattes nogle centrale ideer og konklusioner fra afhandlingen, og mulige implikationer af disse drøftes.

Som en afslutning på denne introduktion, skal det understreges, at en Ph.D. afhandling primært er skrevet til forskningsverdenen. Jeg har tidligere skrevet en første afrapportering fra undersøgelsen (Hansen 1995), som primært var skrevet til kommunaldirektører. Det er min plan senere at præsentere overvejelser fra denne afhandling, som decideret er skrevet til kommunale praktikere. Der er dog mange ting i denne afhandling som kunne interessere kommunaldirektører og andre kommunale praktikere. Indholdsfortegnelsen og ovenstående gennemgang kan give et indtryk af, hvor man kan hente inspiration.

1. Problemformulering

Denne afhandlings direkte empiriske genstandsfelt er de danske kommunaldirektørers arbejde. De centrale spørgsmål som behandles er:

- Hvad laver kommunaldirektørerne?
- Hvilke holdninger har de?
- Hvordan kan man forstå deres handlinger og holdninger?
- Hvilken indflydelse eller betydning har de?

Min interesse for offentlig ledelse generelt og kommunaldirektørernes arbejde mere specifikt er præget af nogle diskussioner og dertil hørende samfundsmæssige forestillinger, som blev fremtrædende i 80'erne, og som præger diskussionen på nogle meget forskellige arenaer i dagens Danmark.

En af disse debatter handlede om styringen af den offentlige sektor og havde en praktisk normativ karakter. Den mandede ud i nogle ændrede forestillinger om ansatte lederes rolle i den offentlige sektor (Kommunernes Landsforening 1989; Finansministeriet 1990). Den førte til en strategisk forestilling om, at ledende embedsmænd og institutionsledere i den offentlige sektor skulle spille en mere central rolle i forbindelse med styringen og omstillingen af den offentlige sektor. Denne strategi er på forskellige måder kommet til at præge ledernes rolle i den offentlige sektor i dagens Danmark.

En anden debat handlede om aktør-struktur relationen indenfor samfundsvidenskaben og havde en teoretisk begrebsmæssig karakter. Denne debat mandede ud i forskellige nye forestillinger om, hvordan man kan begrebsliggøre denne relation uden at reificere de sociale strukturer (Giddens 1984; Alexander *et al.* 1987). Disse forestillinger har præget mange samfundsvidenskabelige analyser af mere konkrete problemstillinger. Indenfor organisationsteori har de særligt præget den nyinstitutionelle organisationsteori (DiMaggio & Powell 1991; Scott 1995). Indenfor ledelsesteori har de gjort det muligt at se med nye øjne på et gammelt spørgsmål om, hvor vidt ledelse gør en forskel, og i givet fald hvilken forskel.

Formålet med denne afhandling er at undersøge aktør-struktur problemstillingen ved at fokusere på en bestemt strukturelt defineret position i den offentlige kontekst og undersøge de menneskers handlinger, som har indtaget denne position. Der fokuseres særligt på, hvordan de små samspil mellem mennesker i hverdagen foregår og kan forstås ud fra en aktør-struktur synsvinkel.

På det generelle teoretiske plan skal denne afhandling således ses som en diskussion af aktør-struktur relationen. Den skal ses som en række teoretisk og empirisk funderede refleksioner over forholdet mellem det enkelte individ og de sociale sammenhænge, som det indgår i.

Samspil mellem mennesker i hverdagen foregår under forskellige strukturelle rammer (Goffman 1974), og det er en speciel type strukturelle rammer, som der fokuseres på her. Sagt på en anden måde er det nogle karakteristika ved de rammer, som samspillet foregår i, som har defineret fremstillingens genstandsfelt. Det er generelt de rammer, som er karakteristiske for offentlige ledere og specifikt de rammer, som kendetegner kommunaldirektørens arbejde. Kommunaldirektørernes position medfører, at de opererer i grænsefeltet mellem et politisk demokratisk og et bureaukratisk administrativt system.

Deres position og deres måder at handle på i denne position kan dermed fortælle os noget om, hvordan nogle af det danske samfunds, og mere generelt den vestlige verdens, store institutioner fungerer på lokalt mikroniveau. Deres måder at handle på i hverdagen kan fortælle os noget om dynamikken i den offentlige sektors styresystemer. Og en sådan analyse kan fortælle os noget om, hvilken betydning offentlige ledere har eller kan have i den offentlige sektors udvikling.

Der eksisterer en række traditionelle forestillinger om og måder at analysere de problemstillinger, som fremstillingen behandler. Disse eksisterer dels som nogle myter, der dukker op som påstande, antagelser eller forklaringstyper i den almindelige offentlige debat, og dels som nogle teoretiske tilgangsvinkler indenfor samfundsvidenskaben.

Jeg vil her kort redegøre for disse forestillinger, og for hvordan denne afhandling forholder sig til dem:

1. Der er forskellige opfattelser af, hvilke drivkræfter der ligger bag offentlige embedsmænds handlinger. Disse opfattelser er gennemgående temaer i den offentlige debat og i forskellige samfundsvidenskabelige teoretiske traditioner. Som to ekstreme yderpunkter beskrives embedsmænd henholdsvis som det loyale redskab for systemet eller som grå eminencer, der sidder og trækker i trådene bag kulisserne.

Implicit er de to metaforer udtryk for to forskellige menneskeopfattelser. Når man beskriver embedsmanden som et loyalt redskab, beskriver man samtidig et menneske, der er blevet socialiseret så grundigt på plads, at det er reduceret til et redskab for systemet. Vi kender denne slags antagelser fra et dagligdags begreb som "duksedreng". Indenfor samfundsvidenskaben er Webers idealtypen bureaukrati (1992/1922) og mere generelt meget af den struktur-funktionalistiske sociologi udtryk for denne aktør-opfattelse.

Når man beskriver embedsmanden som en grå eminence, beskriver man en magthaver, der opererer i det skjulte. Dette billede harmonerer med et udbredt ønske om at personificere magten. Når man oplever politikerne som magtesløse, må magten være placeret hos bureaukraterne. Med til billedet af den grå eminence hører ofte en underforstået antagelse om, at han vil forfølge sine egne illegitime mål. Indenfor samfundsvidenskaben er public choice traditionen med dens udgangspunkt i nyttemaksimerende eller tilfredsstillende individer med eksogent givne præferencer et eksempel på denne type antagelser.

Der er efter min opfattelse behov for at bryde med disse to billeder. Med disse to billeder som udgangspunkt er man ikke i stand til at begribe dynamikken i de processer, der er på spil, fordi aktør-struktur relationen er stillet forkert op. I det ene billede forsvinder aktøren helt, og alt bliver til struktur. I det andet billede gøres strukturen til noget ydre, som er helt adskilt fra aktøren. I stedet for at bruge de to billeder som konkurrerende perspektiver udvikler jeg derfor i denne fremstilling en anden teoretisk forståelsesramme, som tager udgangspunkt i Giddens struktureringsteori og i en sociologisk variant af den nyinstitutionelle organisationsteori.

2. Forestillinger om, hvad der driver offentlige embedsmænds handlinger, hænger nøje sammen med spørgsmålet om, hvordan man kontrollerer bureaukratiet. Hvis man

ser ledende offentlige bureaukrater som grå eminencer, bliver det meget vigtigt med en effektiv kontrol af dette bureaukrati. Den offentlige sektor er opbygget efter et normativt styringsprincip, som er blevet kaldt den parlamentariske styringskæde (Olsen 1978), og som delvist er knæsat i grundloven. Folket vælger et folketing, som udpeger en regering, som ansætter og leder en administration, som ansætter og leder nogle producerende enheder, som leverer en række ydelser til borgerne. På det kommunale niveau i den offentlige sektor kan man tale om en dobbelt parlamentarisk styringskæde i form af såvel en lokalt valgt kommunalbestyrelse som et nationalt valgt folketing. I hvert enkelt styringsled er der "slør", som medfører, at folketinget ikke altid er i overensstemmelse med folket, at regeringen ikke altid er i overensstemmelse med folketinget, at administrationen ikke altid er i overensstemmelse med regeringen og så videre. Enhver rimelighedsbetragtning tilsiger, at en vis handlefrihed i de enkelte led er hensigtsmæssig, fordi det sikrer fleksibilitet i opgavevaretagelsen. Der er også en række andre styringsprincipper, som præger den offentlige sektor, men ikke desto mindre skal handlinger i den offentlige sektor principielt kunne begrundes i den parlamentariske styringskæde.

I efterkrigstiden, og særligt siden 60'erne, er den danske og mere generelt den vestlige verdens offentlige sektor vokset kraftigt. Det gælder særligt på det regionale og lokale niveau (Dunleavy 1991). De danske amts- og primærkommuner udgør i dag tilsammen den største enkeltsektor i den danske økonomi.

Denne vækst har sat den parlamentariske styringskæde under pres. Professionaliseringen af forvaltningen og de mange opgaver, som løses af forskellige producerende enheder, gør det svært for de folkevalgte politikere at gennemskue, for slet ikke at tale om at styre, hvad det er, der foregår.

Samtidig er væksten i den offentlige sektor, og især i de administrative systemer, blevet problematiseret og forsøgt forklaret som karakteristika ved offentlige administrative systemers måde at fungere på. En tidlig humoristisk forklaring blev formuleret i Parkinsons lov (Parkinson 1958), som blev en folkelig bestseller, mens en senere mere videnskabelig forklaring blev formuleret af Niskanen (1971), som både blev en (udskældt) teoretisk klassiker og indgik i en indflydelsesrig ideologisk doktrin. I disse analyser fremsættes nogle forklaringer på bureaukratiets vækst, som tilskriver den

individuelle aktørs motiver og nogle regulative pisk-og-gulerods mekanismer en central rolle. Forklaringstyper à la Parkinson og Niskanen har været udbredte i den almindelige debat om den offentlige sektors vækst. De har været med til at aktualisere problemstillingen om, hvordan man kontrollerer bureaukratiet.

I 80'erne og 90'erne har ledende bureaukrater imidlertid i en hel del tilfælde været vigtige drivkræfter i administrative nedskæringer. Det har fået public choice teoretikeren Patrick Dunleavy til at fremsætte en teori om den "kontorslankende" bureaukrat (1989: 174-209).

Selv om både Parkinsons, Niskanens, og især Dunleavy's teori fortæller os noget væsentligt om de mekanismer, der er på spil, er der nogle alvorlige problemer ved denne type analyser. For det første er det stort set kun de mekanismer som kan betegnes "regulative incitamentsstrukturer", som inddrages i analysen. Samfundsniveauet må inddrages på en mere omfattende måde for at være i stand til at forstå konkrete aktørers handlinger (Friedland & Alford 1991). For det andet opererer de med nogle aktørantagelser, som dels lægger for stor vægt på rationelle kalkulers betydning for, hvordan mennesker agerer, og dels gennem antagelsen om exogent givne præferencer lukker af for muligheden af, at også præferencer ændrer sig i processer. I denne afhandling defineres sociale strukturer som 'regler' og 'ressourcer', som har forskellig udbredelse i tid og rum (Giddens 1984). Endvidere "opblødes" grænsen mellem aktør og struktur, idet strukturen delvist ses som båret af den enkelte aktør. Dermed fremmes forståelsen af komplekse relationer på bekostning af muligheden for at forklare isolerede fænomener. Denne afhandlings ambition er derfor ikke at forklare eller forudsige kommunaldirektørers handlinger, men derimod at beskrive og forstå de udfordringer, problemstillinger, konflikter og dilemmaer, som kommunaldirektørerne står midt i.

3. Når man skal beskrive kommunaldirektørers handlinger, konfronteres man med spørgsmålet om, hvordan man bedst gør det, og det er bestemt ikke et trivielt spørgsmål.

Den mest udbredte måde at beskrive bureaukrater og ledere på er ved hjælp af nogle grove generiske typologier. Indenfor bureaukratiteorien er nogle kendte typologier eksempelvis Downs typologi (1967), som er udviklet til at beskrive forskelle i de

motiver, der antages at drive den enkelte embedsmand, og Meltsners typologi (1976), som er udviklet til at beskrive forskelle i de politiske og tekniske evner, der kendetegner den enkelte embedsmand. Indenfor ledelsesteorien er der udviklet et utal af typologier. Nogle kendte eksempler er Mintzbergs rolletypologi (1973), som er udviklet til at beskrive fælles træk ved alle lederes adfærd, Blake og Moutons ledergitter-teori (1969), som er udviklet til at beskrive forskelle i lederes holdninger til henholdsvis hensynet til medarbejdernes tarv og en effektiv produktion.

Problemet ved at bruge sådanne typologier i denne sammenhæng er imidlertid, at det er svært at vurdere de mekanismer, der er på spil i konkrete hverdagsbegivenheder. De siger ikke ret meget om konkrete handlinger. Jeg er interesseret i at beskrive kommunaldirektørens handlinger på en måde, som gør det muligt at analysere, hvordan samfundsmæssige strukturer virker ind på hverdagens aktiviteter. Jeg kan derfor, i hvert tilfælde som udgangspunkt, ikke bruge sådanne grove typologier i analysen. Selve begrebet 'handling' har været genstand for kontroverser i filosofien (Lübcke 1983: 166) og i samfundsvidenskab (Giddens 1984: 3, 1993: 84-87; Jepperson 1991: 143-163). Giddens definerer handlingsbegrebet på følgende måde:

Human action occurs as a *durée*, a continuous flow of conduct, as does cognition. ... 'Action' is not a combination of 'acts': 'acts' are constituted only by a discursive moment of attention to the *durée* of the lived-through experience. (1984: 3)

Menneskers handlinger er her alt det, vi foretager os i dagligdagen. Kommunaldirektørens handlinger er alt det, han foretager sig som kommunaldirektør. Både det han siger, og det han gør er udtryk for handlinger. Kun en mindre del af disse handlinger underkastes nærmere opmærksomhed af det menneske, der udfører handlingen. Man kan således skelne imellem ureflekterede handlinger, som udføres uden nærmere eftertanke, og reflekterede handlinger.

I Jeppersons diskussion af handlingsbegrebet (1991: 148) kontrasterer han handling med institutionaliseret adfærd:

"Action" is a much weaker form of reproduction than institutionalization, because it faces all the "logic of collective action" problems well established in the literature (e.g., Olson 1965). ... If one participates conventionally in a highly institutionalized social pattern, one does not take action, that is, intervene in a sequence, make a statement. If shaking hands is an institutionalized form of greeting, one takes action only by refusing to offer one's hand. If attending college has become an institutionalized stage of the life course, a young person takes action more by forgoing college than by enrolling in it. The point is a general one: one enacts institutions; one takes action by departing from them, not by participating in them. (Jepperson 1991: 148-149)

Jepperson reserverer altså handlingsbegrebet til de situationer, hvor et menneske (eller en kollektiv aktør) bevidst eller ubevidst går imod konventionelle forestillinger om, hvad "man" gør.

Som udgangspunkt forstås 'handling' i det følgende som alt det, man gør - altså i Giddens generelle betydning. Kommunaldirektørens handlinger er således alt det, han gør i sin egenskab af kommunaldirektør. Giddens skelner mellem det ureflekterede og reflekterede, og Jeppersons skelner mellem det konventionelle og kontroversielle, opfattes som nyttige distinktioner imellem forskellige typer af handlinger.

Mennesker handler i 'situationer'. Kommunaldirektørens handlinger foregår i en række typiske hverdagssituationer. Kommunaldirektøren spiller sammen med en række andre 'aktører' (borgmester, forvaltningschefer) på en række 'scener' (økonomiudvalgsmøder, konferencer) om bestemte 'opgaver' (budgetlægning, projekter, drift). Sociale strukturer forstået som 'regler' og 'ressourcer' er knyttet til og aktiveres i forbindelse med forekomsten af disse enheder. Jeg vil i teorikapitlet komme nærmere ind på disse begreber.

Disse hverdagssituationer udspiller sig i en større historisk, geografisk og organisatorisk kontekst, som virker ind på aktørerne, scenerne og opgaverne.

4. Debatten om ledernes indflydelse eller betydning i den offentlige sektor har været præget af to eller snarere tre forskellige opfattelser. En opfattelse har været præget af en tiltro til, at det er via dygtige ledere, som kan stilles til ansvar for deres handlinger, at en effektiv styring af den offentlige sektor kan sikres. En uddannelses- og kompetencemæssig oprustning af lederne kombineret med mål- og rammestyring ses som et

afgørende middel til at sikre "bedst og billigst" princippet i den offentlige sektor. Finansministeriets og Kommunernes Landsforenings publikationer vedrørende disse forhold (eksempelvis Kommunernes Landsforening 1989, Finansministeriet 1990) eksemplificerer sådanne holdninger. Ud fra denne tankegang tillægges lederne *stor betydning*, idet det antages, at den energi og dygtighed, hvormed de løser deres opgaver, er afgørende for den offentlige sektors udvikling. I en vis forstand tillægges lederne imidlertid efter denne opfattelse *lille indflydelse*, fordi det antages at, de vil arbejde for den udstukne politik og ikke benytte den styrkede position til at forfølge egne målsætninger.

En anden opfattelse har været præget af en mere skeptisk holdning til ledernes rolle i den offentlige sektor. Denne skeptiske holdning begrundes på to helt forskellige måder. Den ene type skeptikere finder sine argumenter indenfor public choice traditionen. Indenfor denne forståelsesramme er der en tendens til, at ledelse bliver reduceret til et spørgsmål om, hvordan man opbygger incitamentstrukturer, der sikrer, at egoistiske aktører handler på en måde, der optimerer eller tilfredsstiller systemets effektivitet. Ledere og alle andre aktører forventes at være optaget af at forfølge deres egne interesser, og man er derfor bange for, at en styrkelse af lederpositionen kan medføre, at den offentlige sektor kommer til at udvikle sig i en uhensigtsmæssig retning. Man ser med andre ord ledere som havende både *stor betydning og stor indflydelse*. Den anden type af skeptikere ser ledere som langt mindre betydningsfulde end i de to ovenstående opfattelser. I Bøje Larsens bog "Styringstænkning. Er ledelse mulig?" (1981), er denne tankegang illustreret med skinnebiler fra Tivoli i København. Børn sidder og leger, at de styrer nogle biler som kører på skinner. Her ses strukturen, og ikke den aktør der er placeret i en bestemt position, som den faktor, der for alvor har betydning. Ledere ses med andre ord som nogle aktører, der har *ingen eller lille betydning og indflydelse*.

Disse overvejelser om betydning versus indflydelse handler om en bestemt forståelse af magt. Magt ses som en bestemt aktørs mulighed for, i modstrid med "den legitime ledelse" eller "de fremherskende forestillinger", at gennemtrumfe en ændret kurs. Ordet indflydelse anvendes istedet for magt, fordi magt efter min mening er for stærkt et ord at bruge i denne sammenhæng.

Denne skelnen imellem indflydelse og betydning er relateret til Jeppersons (1991) skelnen imellem det konventionelle og kontroversielle. Sat på spidsen postuleres det, at den nødvendige men ikke tilstrækkelige forudsætning for, at aktører kan øve indflydelse, er, at de agerer kontroversielt i forhold til konventionelle standarder.

Tabel 1.1: Forskellen på aktørers betydning og deres indflydelse

	Betydning	Indflydelse
Konventionel		
Kontroversiel		

Kommunaldirektørers handlinger har betydning, hvis deres handlinger gør en forskel, og de har indflydelse, hvis deres handlinger gør en kontroversiel forskel. I forhold til normerne knyttet til den parlamentariske styringskæde er denne indflydelse betænkelig, hvis denne kontroversielle forskel er i fundamental modstrid med de fremherskende forestillinger blandt det store flertal af politikere.

5. I den almindelige debat om den offentlige sektors indretning kan man uddrage to forestillinger om, hvordan de ledende embedsmænd bør udføre deres arbejde. Den ene forestilling er hentet fra den traditionelle opfattelse af, hvordan den offentlige sektor bør styres. I dette perspektiv er kommunaldirektøren en tjenestemand. Den anden forestilling er hentet fra den private sektor. I dette perspektiv er kommunaldirektøren en direktør. De to forestillinger er udtryk for forskellige opfattelser af, hvilke regler der bør styre de ledende embedsmænds handlinger. Som tjenestemand bør kommunaldirektøren agere som politikernes tjener, der loyalt implementerer de beslutninger, politikerne måtte træffe. Som direktør bør kommunaldirektøren lede den kommunale organisation med handlekraft og mod til også at træffe upopulære beslutninger. Rollen som tjenestemand er begrundet i en forestilling om, at det skulle være en mere demokratisk måde at arbejde på. Rollen som direktør er begrundet i en forestilling om, at det skulle være en mere effektiv måde at arbejde på.

I afhandlingen undersøges det om sådanne forestillinger slår igennem i kommunaldirektørernes daglige arbejde og i deres generelle holdninger.

Denne problemformulering indledtes med at definere afhandlingens empiriske genstandsfelt, som fire spørgsmål om kommunaldirektørens arbejde. Det blev dernæst gjort klart, hvordan disse spørgsmål hænger nøje sammen med en praktisk orienteret debat om ledende embedsmænds betydning og indflydelse i den offentlige sektor, og en teoretisk debat om aktør-struktur relationen. Herefter gjorde jeg rede for, hvordan denne fremstilling forholder sig til forskellige måder at behandle lignende problemstillinger på. Denne redegørelse blev brugt til at præcisere, hvad det er for en debat jeg forholder mig til i fremstillingen. Som en afrunding præciseres fremstillingens centrale problemstillinger her i punktform:

- * Afhandlingens centrale tema er, hvordan regler og ressourcer i bredeste forstand (Giddens 1984), strukturerer kommunaldirektørens arbejde i hverdagen. Hvordan reglerne og ressourcerne har en dobbelt karakter som henholdsvis begrænsende og kompetencegivende, og hvordan de aktiveres, vedligeholdes, omfortolkes og af og til forkastes i forskellige hverdagssituationer.
- * Kommunaldirektørens arbejde beskrives fortrinsvist som samspillet med en række 'aktører' på en række 'scener' om en række 'opgaver'. I det daglige arbejde aktiveres aktørspecifikke, scenespecifikke og opgavespecifikke regler og ressourcer via kognitive, normative og regulative mekanismer.
- * Der udvikles en teoretisk forståelsesramme, som forsøger at medtænke for det første den større samfundsmæssige sammenhæng som hverdagens situationer udspilles i, og for det andet muligheden for at aktørerne udvikler deres forståelse og holdninger i selve processen.
- * Det er i relation til denne forståelsesramme, at fremstillingens fire empiriske spørgsmål skal forstås. Det, som kommunaldirektøren laver, beskrives som samspil med andre aktører på en række scener om en række opgaver. Årsagerne til kommunaldirektørens handlinger og holdninger analyseres som et udtryk for aktør-struktur relationen, idet strukturen begrebsliggøres som nogle regler eller regelsystemer, der har rod i nogle generelle institutionaliserede forestillinger, og nogle ressourcer der aktiveres i disse samspil. Kommunaldirektørens betydning og/eller indflydelse forstås som snævert forbundet med disse hverdagssituationer.

2. Teori

Som nævnt i problemformuleringen opererer denne afhandling på to planer. På det konkrete empiriske plan analyseres kommunaldirektørens arbejde. På et mere abstrakt teoretisk plan bruges analysen af kommunaldirektørens arbejde til at undersøge aktør-struktur problematikken, hvilket i denne sammenhæng vil sige forholdet imellem det enkelte menneske og de sociale strukturer, det indgår i¹.

De konkrete eksempler, som behandles, hentes fra kommunaldirektørens hverdag, og fra andre hverdagseksempler som kendes af de fleste. I dette teoretiske kapitel tages der udgangspunkt i teoretiske overvejelser om forholdet mellem aktøren og den sammenhæng han indgår i, mens de empiriske kapitler tager udgangspunkt i forskellige empirisk funderede "billeder" fra kommunaldirektørens hverdag. I den forstand kan dette kapitel kaldes et teoretisk-empirisk kapitel, idet analyserne tager udgangspunkt i samfundsvidenskabelige teorier, men iøvrigt inddrager eksempler, dels fra undersøgelsen af kommunaldirektørernes arbejde, og dels fra andre aktører i forskellige situationer. Kapitlerne 4, 5, 6, 7 og 8 kan ud fra denne tankegang kaldes empirisk-teoretiske, idet der tages udgangspunkt i empirisk baserede beskrivelser af kommunaldirektørens arbejde, men iøvrigt inddrages teoretiske overvejelser.

Der indledes med en behandling af forskellige klassiske forståelser af aktør-struktur problematikken (2.1), hvorefter henholdsvis aktøren (2.2) og strukturen (2.3) udsættes for en grundigere generel behandling. Disse generelle diskussioner relateres derefter mere konkret til den danske offentlige og kommunale kontekst (2.4) og til den adfærdsorienterede ledelsesteori (2.5), hvorefter hovedlinierne trækkes op i det konkluderende afsnit (2.6).

¹I aktør-struktur analyser kan aktøren også være en kollektiv aktør - en organisation, et land, eller lignende.

2.1 Et afsæt i aktør-struktur problematikken

Spørgsmålet om, hvorledes man kan begribe forholdet mellem mennesket og de historisk og geografisk givne betingelser, som det opererer i, er et af de tilbagevendende temaer i samfundsvidenskaben og for den sags skyld også i filosofien. På det teoretiske plan skal denne afhandling ses som én lang reflekterende diskussion af denne aktør-struktur problematik. Det er med afsæt i forskellige måder at begrebsliggøre denne problematik, at kommunaldirektørens handlinger analyseres. Hvad er en aktør? Hvad er struktur? Hvordan kan man forstå relationen imellem aktører og den struktur, som de opererer i? Hvordan indvirker strukturen på aktøren og omvendt? I dette afsnit diskuteres forskellige klassiske måder at formulere aktør-struktur problematikken på.

Aktør-struktur problematikken har været et gennemgående tema indenfor ledelsesforskningen i mange år. Eksempelvis giver følgende klassiske formulering et fint billede af hvad problemstillingen går ud på i en ledelsessammenhæng:

Før vi lavede undersøgelsen, tænkte jeg altid på toplederen som en dirigent for et orkester, som stod højt hævet på sit podie. Nu er jeg på visse punkter tilbøjelig til at se ham som en marionet i et dukketeater, hvor hundredevis af mennesker trækker i trådene og tvinger ham til at optræde på enten den ene eller den anden måde (Carlson 1991/1951: 52).

I en relativt ny artikel behandles et andet spørgsmål med rod i aktør-struktur problematikken. Det drejer sig om om ledelse egentlig har nogen betydning, og i givet fald hvilken (Berg 1995: 19-37). Aktør-struktur problematikken har således været et tilbagevendende tema indenfor ledelsesforskningen. Kontrasteringen af marionetten og dirigenten og spørgsmålet om om ledelse har nogen betydning - om lederen har gennemslagskraft - er yderst relevante for denne afhandlings problemstilling. Men meget af den aktør-struktur forståelse som præger ledelsesforskningen trænger, efter min mening, ikke rigtigt ind til kernen i aktør-struktur problematikken. Jeg har derfor her valgt at behandle aktør-struktur problematikken på et mere generelt plan ved at

tage udgangspunkt i nogle af samfundsvidenskabens klassikere.

Følgende berømte formulering danner ofte udgangspunkt for behandlinger af aktør-struktur problematikken:

Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber Sie Machen sie nicht aus freien Stücken, nicht unter selbstgewählten, sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen. Die Tradition aller toten Geschlechter lastet wie ein Alp auf dem Gehirne der Lebenden. (Marx & Engels: Werke, Vol 8. Berlin: Dietz Verlag 1960, p.115)

Menneskene skaber deres egen historie, men de skaber den ikke under selvvalgte, men under bestemte historiske betingelser. Der ligger endvidere i citatets sidste linie en antydning af, at disse historiske betingelser også har skabt os som mennesker. Forskellige samfundsvidenskabelige teorier har lagt hovedvægten på henholdsvis aktøren - at menneskene skaber deres egen historie, eller på strukturen - at vi skaber vores historie indenfor nogle historisk givne sammenhænge, som i vidt omfang determinerer vore handlinger.

Der er flere forskellige analytiske dimensioner i aktør-struktur debatten (Mortensen 1991: 45). En af disse dimensioner vedrører skellet mellem frihed og determinisme. Er mennesket fundamentalt set frit, eller er det determineret af de sociale og biologiske betingelser, som det lever under?

Diskussionen om aktørvoluntarisme versus strukturdeterminisme har, på det principielle plan, været ført med særlig markant styrke i efterkrigstidens Frankrig. Sartres eksistentialisme stødt sammen med strukturalismens forskellige varianter repræsenteret af blandt andre Althusser og Lévi-Strauss, samt senere Michel Foucault som er lidt sværere at klassificere. En af de centrale skikkelser i Frankrigs intellektuelle liv - Jean-Paul Sartre - formulerede sig særligt markant i forhold til denne problematik, og dermed tvang han sine samtidige til markante modformuleringer:

Der er ingen determinisme, mennesket er frihed. (...) Vi vil hverken bag os eller foran os, i værdisernes lysende domæne, have retfærdiggørelse

eller tilflugt. Vi er ene, uden undskyldninger. Det er det jeg giver udtryk for, når jeg siger at mennesket er dømt til at være frit. Dømt, fordi han ikke har skabt sig selv, og frit, fordi han, når han engang er sat i verden, er ansvarlig for alt det, han gør. (Sartre 1977/1946: 25-26)

Mennesket er kendetegnet ved, at det forholder sig reflektivt til sin eksistens. Gennem sine handlinger og sin fortolkning af sine egne og andres handlinger vælger det sig selv. De valg som mennesket står overfor er forskellige og situationsbestemte, men der er altid et valg. Et valg som fundamentalt set er ens eget, og som ikke kan begrundes i nogen overordnet moral. Eksempelvis identificeres mennesker i vores samfund blandt andet ved hjælp af vores sociale status, vores arbejde eller vores tilhørsforhold til en eller anden gruppe (Grøn 1984: 198). Men mennesket er andet og mere end sin sociale status, sit job og sin gruppe. Der er hele tiden noget tilovers. Det kan være utilfreds med sin situation, vælge at sige nej til det, det hidtil er blevet identificeret med, og vælge at blive noget andet. Gennem de valg, som mennesket foretager, vælger mennesket sig selv. Hvis det eksempelvis vælger trygheden i den sociale rolle som fuldmægtig og familiefar vælger det sig selv som fuldmægtig og familiefar. Valget gælder ikke kun nutiden, men også fortolkningen af fortiden og synet på fremtiden.

Friheden eksisterer altid i en situation. Heri ligger både at vore handlemuligheder selvfølgelig er begrænsede, og at vi er stillet i forhold til andre. Mennesket vælger altid sig selv i forhold til andre. Dette forhold til andre er fundamentalt, fordi det er gennem andre som ser mennesket, at mennesket kan komme til at se sig selv:

For at vinde en eller anden sandhed om mig selv, må jeg være afhængig af andre. Andre er uundværlige for min eksistens, også forøvrigt hvad angår det kendskab, jeg har til mig selv. Under disse betingelser opdager jeg, på samme tid som jeg får fortrolighed med mig selv, også andre som en frihed, jeg har lige overfor mig, som kun tænker og kun vil for og imod mig. Således opdager vi med det samme en verden, vi kan kalde inter-subjektivitet; og det er i denne verden, mennesket afgør, hvad han er, og hvad andre er. (Sartre 1977/1946: 46)

Ved hjælp af et eksempel illustrerer Sartre nogle grundlæggende temaer i

eksistentialismen. En af Sartre's elever søgte råd hos ham i følgende sag:

Hans fader havde brudt med hans moder og hældede iøvrigt til samarbejde med besættelsesmagten, hans ældste broder blev dræbt under den tyske offensiv i 1940, og den unge mand, hvis følelser var lidt primitive men højsindede, ønskede at hævn ham. Hans moder boede alene sammen med ham, meget bedrøvet over faderens halve forræderi og over sin ældste søns død, og hun havde ikke anden trøst end ham. Den unge mand måtte på dette tidspunkt vælge imellem enten at rejse til England og lade sig hverve til de frie franske tropper - d.v.s. forlade sin moder - eller blive hos hende og hjælpe hende til at leve videre. Han var fuldstændig klar over, at hun kun levede ved hans hjælp, og at hans bortrejse - eller måske hans død - ville styrte hende ud i bundløs fortvivelse. Han var også klar over, at i grunden, i dette konkrete tilfælde, hvad han gjorde med henblik på sin moder havde sin utvivlsomme værdi i den forstand, at han hjalp hende til at leve livet, i modsætning til at hvad han foretog sig for at rejse og kæmpe, var en usikker handling, der kunne løbe ud i sandet og ikke tjene til noget. F.eks. kunne han, når han forsøgte at rejse til England, på vejen gennem Spanien blive sat ind i en spansk koncentrationslejr og blive der. Eller han kunne nå til England eller Algier og blive anbragt på et kontor. Altså han befandt sig stillet overfor to slags handlinger, som var meget forskellige: en konkret og umiddelbar, men som kun angik et enkelt individ - og en anden, som drejede sig om en langt større sammenhæng, en national helhed, men som var tvivlsom og kunne risikere at blive afbrudt undervejs. Og på samme tid vaklede han imellem to arter af moral. På den ene side en moral foreskrevet af sympati og individuel hengivenhed, og på den anden side en mere omfangsrig moral, men af omtvistelig virkning. Han måtte vælge mellem de to. (Sartre 1977/1946: 28-29)

Sartres umiddelbare pointe med eksemplet er, at ingen foreskrevet moral kan afgøre, hvilken handling der er den rigtigste. Den unge mand er dømt til at træffe et valg i frihed og derigennem vælge sig selv. Sartres eksempel kan samtidig bruges til at illustrere en række centrale temaer i denne afhandling. For det første viser eksemplet, hvorledes de valg, vi står overfor som mennesker, er historisk betingede, hvilket i relation til denne afhandlings problemstilling rejser spørgsmålet om, hvad det er for valgsituationer, de danske kommunaldirektører står overfor i 1990'erne. For det andet illustrerer Sartres eksempel en speciel type valgsituationer. Der er tale om et moralsk dilemma: Uanset hvad han vælger, vil fravalget være betænkeligt. Potentielt set præger

sådanne dilemmaer livet i offentlige organisationer (Jørgensen & Melander 1992), men i praksis håndteres disse ved hjælp af forskellige dekoblingsmekanismer, som medfører, at den enkelte aktør sjældent konfronteres direkte med sådanne valg. For det tredje er det valg, som den unge mand står overfor, præget af hensynet til to centrale institutioner i samfundet - nationen og familien. En af pointerne i denne afhandling er at de valgsituationer, som vi konfronteres med i vores liv, er præget af sådanne institutioner. I 1990'ernes Danmark er det sjældent, at valget er så fundamentalt og irreversibelt som det, den unge mand stod overfor midt i 2. verdenskrig, og det er sjældent, at vi bliver tvunget til at vælge imellem nationen og familien. Men der er eksempelvis et næsten dagligt valg imellem familien og arbejdsorganisationen, som de fleste voksne mennesker har valgt at leve med. Det er gennem vores måde at forholde os til krydspreset imellem sådanne institutionelt prægede forventningsdannelser, at vi skaber os selv som mennesker - og valget er aldrig omkostningsfrit. Det er endvidere en pointe fra den institutionelle teori, at de forventninger, som er rettet imod os i disse situationer, er forskellige, alt efter hvilken samfundsmæssigt bestemt kategori vi selv er placeret i (Whittington 1992). Traditionelt - og i vidt omfang stadigvæk - forventes eksempelvis kvinder at prioritere familien og manden at prioritere karrieren. Der er opbrud i disse institutionelt prægede forventningsdannelser, men ikke mere end at tendensen stadig er klar, og den fastholdes i en række netværksafhængigheder af organisatorisk og værdimæssig karakter. Alene på grund af at han var en mand, kan man således forvente, at Sartres elev valgte nationen frem for familien - særligt i en tid og i et land, hvor de traditionelle kønsroller var langt mere fremtrædende. Men der er ingen determinisme, og man kan ikke ud fra sådanne betragtninger "forudsige", hvad den unge mand gjorde. Det, man kan gøre, er at forstå de valg, som det enkelte menneske står overfor, og man kan forstå de omkostninger som forskellige valg vil have for aktøren. Accepten af, at mennesket fundamentalt set er frit, har betydning for fortolkningen af de casestudier, som afhandlingen primært bygger på. Man kan forstå de valg, som mennesker står overfor. Man kan også i mange tilfælde pege på nogle strukturelle faktorer, som vil medføre, at de fleste individer i en bestemt gruppe af mennesker vil træffe bestemte valg i bestemte situationer. Men man vil aldrig med sikkerhed kunne forudsige, hvad et bestemt individ vil gøre i en bestemt situation. Man

vil næsten altid, efter at handlingen er udført, kunne forklare eller begrunde handlingen, men det ville man også kunne gøre, hvis handlingen havde været en anden.

I eksemplerne ovenfor vælger mennesket sig selv ved at vælge imellem forskellige overordnede, samfundsmæssigt definerede kategorier. Spørgsmålene, som Sartres eksistentialisme rejser i forhold til denne afhandling, er imidlertid ikke, hvordan man kan vælge sig selv ved at vælge position i forskellige samfundsmæssigt definerede konteksttyper, men derimod hvordan man kan vælge sig selv indenfor en bestemt konteksttype. Hvordan skal man have levet sit liv for at blive accepteret som kvalificeret til jobbet som kommunaldirektør? Hvilke valg bliver man stillet overfor indenfor kategorien 'kommunaldirektør'? Hvordan kan man vælge sig selv som kommunaldirektør? Hvilke handlinger er udelukkede, fordi man i så fald ville blive fyret?

Sartres eksistentialisme tager, særligt i hans første hovedværk fra 1943, udgangspunkt i subjektet (eller aktøren i denne afhandlings sprogbrug). I 1960'erne blev dette udgangspunkt udsat for kritik fra nogle af strukturalismens fortalere. Antropologen Lévi-Strauss kritiserede Sartres eksistentialisme for at fremhæve mennesket som bevidst subjekt ved at sætte det på afstand af naturen og af tidligere såkaldt primitive samfund (Grøn 1984). Lévi-Strauss' kritik af Sartre "kan ses som en kritik af den moderne illusion om mennesket som et selvstændigt individ der former sit eget liv" (Grøn 1984: 220). Lévi-Strauss betoner i stedet det ubevidste. "De sociale fænomener - de forskellige handlinger imellem mennesker i et samfund - er resultat af et spil af underliggende struktursammenhænge. Så langt fra at stå i sig selv er individet omvendt »bærer« af sådanne sammenhænge" (Grøn 1984: 220). Denne strukturalistiske kritik blev også fremsat fra marxistisk side af Louis Althusser.

En tredje teoretiker, som radikalt bryder med subjekt-objekt distinktionen, er Foucault, som blandt andet er kendt for sine analyser af kriminalitet og sidsygevesen, der fastholder strukturalismens idé om, at menneskets bevidsthed er skabt af strukturer som det bevidstløst deltager i opretholdelsen af. Foucault tror, "at vores opfattelser af verden og af os selv skabes af bestemte diskurser. De grundlæggende forestillinger, som vi baserer vores liv på - videnskabelige, religiøse, seksuelle - er skabt af bestemte

institutioner, som producerer bestemte diskurser eller »talemåder«." (Gregersen & Køppe 1994: 171). Denne forståelse af mennesket som et krydspunkt for samfundsmæssige diskurser, som på et fundamentalt plan strukturerer vores forståelse af og vore handlinger i det samfund, vi lever i, er for mig at se en central pointe i strukturalismen. Det, der må anfægtes i strukturalismen, er nedtoningen eller elimineringen af mennesket som et reflekterende og skabende subjekt, samt overbetoningen af enheden i de strukturelle sammenhænge vi indgår i.

En nyere behandling af aktør-struktur problematikken med strukturalistiske tendenser, som radikalt tager udgangspunkt i samfundet, findes hos Castoriadis. Med udgangspunkt i det klassiske sociologiske spørgsmål om, hvad der holder samfundet sammen, beskrives eller måske snarere opløses aktør-struktur relationen på følgende vis:

Vi er allesammen først og fremmest omvandrende fragmenter af vort samfunds institution - komplementære fragmenter eller dets »totale dele«, som en matematiker ville udtrykke det. I overensstemmelse med sine normer frembringer institutionen individer, som i deres opbygning ikke blot er i stand til, men er tvunget til at reproducere institutionen. (...) I den generelle betydning jeg her tillægger begrebet, udgøres samfundsinstitutionen klart nok af flere, særskilte institutioner. Disse danner og fungerer som et sammenhængende hele. Selv i krisesituationer, midt under de voldsomste konflikter og indre krige, er et samfund stadig **det selvsamme** samfund; hvis ikke det var det, ville det ikke, og kunne det ikke strides om de samme objekter, om fælles objekter. Der er således en enhed i samfundets totale institution, og betragter vi den nærmere, finder vi, at denne enhed i sidste instans udgør den interne enhed og sammenhæng i det umådeligt komplekse væv af **betydninger**, som gennemtrænger, orienterer og dirigerer hele det pågældende samfunds liv og de konkrete individer, som rent legemligt konstituerer det. Dette væv er det, jeg kalder **magt** af **imaginære sociale betydninger**, båret af og legemliggjort i det pågældende samfunds institution, (Castoriadis 1987/1984: 21)

Castoriadis' forståelse af forholdet imellem individ og samfund er tæt på at være strukturdeterministisk, selvom han, med udtrykket "først og fremmest", antyder et forbehold. Han taler om, at individerne legemligt konstituerer samfundet, og om at samfundets totale institution gennemtrænger, orienterer og dirigerer de konkrete

individer.

Sartre fastholdt overfor den strukturalistiske kritik grundtanken om frihed: "Selvom mennesket bliver gjort til det, som det er, må det stadig vælge hvad det selv vil gøre med det som det er blevet gjort til." (Grøn 1984: 221).

Det er denne dobbelte forståelse af mennesket i samfundet, som tages som udgangspunkt i denne afhandling. Mennesker er på den ene side vævet ind i og i vidt omfang skabt af de forståelsesrammer, normer og sanktionsmekanismer, som vi arbejder i, men vi forholder os på den anden side også reflektivt til vores tilværelse og forsøger at skabe mening i og ændre de betingelser, som vi lever under.

Et centralt problem i strukturalismen, eksemplificeret ved Castoriadis' citatet ovenfor, er brugen af begrebet samfund som en altfavnende total enhed. Berger & Luckmann (1966) har følgende diskussion, som indikerer, at det moderne samfund ikke er så altfavnende totalitært, som Castoriadis-citatet antyder.

Very formally, the scope of institutionalization depends on the generality of the relevance structures. If many or most of the relevance structures in a society are generally shared, the scope of institutionalization will be wide. If only few relevance structures are generally shared, the scope of institutionalization will be narrow. In the latter case, there is further the possibility that the institutional order will be highly fragmented, as certain relevance structures are shared by groups within the society but not by the society as a whole.

It may be heuristically useful to think here in terms of ideal-typical extremes. It is possible to conceive of a society in which institutionalization is total. In such a society *all* problems are common, *all* solutions to these problems are socially objectivated and *all* social actions are institutionalized. The opposite extreme would be a society in which there is only *one* common problem, and institutionalization occurs *only* with respect to actions concerned with this problem. Any society in which there is increasing division of labor is moving away from the first extreme type described above. Another general condition, closely related to the previous one, is availability of an economic surplus, which makes it possible for certain individuals or groups to engage in certain specialized activities not directly concerned with subsistence. (Berger & Luckman 1966: 80-81)

Jo større arbejdsdeling og jo mere velhavende et samfund er, des mere

differentierede relevansstrukturer kan der potentielt set opstå - sådan er argumentationen. Selve begrebet samfund er med andre ord problematisk i en moderne kontekst.

Deconstructing 'society', however, means recognizing the basic significance of diversity, context and history. Processes of empirical social reproduction intersect with one another in many different ways in relation to their time-space 'stretch', to the generation and distribution of power, and to institutional reflexivity (Giddens 1993: 8)

Giddens pointe er, at det, vi kalder et samfund, består af et stort antal mere eller mindre rodfæstede og kun delvist forbundne sociale strukturer, som har varierende udbredelse i tid og rum, og som indimellem, og i visse tilfælde konstant, undergår transformationer.

2.2 Aktøren

I den aktør-struktur forståelse, som er skitseret i afsnit 2.1, "blødgøres" aktørbegrebet (Meyer 1996). Menneskers interesser og holdninger er ikke medfødte eller eksogent givne, men udvikler sig igennem et langt livs interaktion med og refleksion over de sociale interaktioner og meningssammenhænge, som man indgår og har indgået i.

Individuals try to make sense of their histories. They discover or impose order, attribute meanings, provide explanations, and experience pleasure and pain. ... Meaning is constructed in the context of becoming committed to action. ... Individuals organize arguments and information to create and sustain a belief in the wisdom of the action chosen, thus in the enthusiasm required to implement it. (March & Olsen 1989: 40)

Menneskers liv består af en lang strøm af små og store hændelser i tid og rum. Hændelserne foregår indenfor sociale systemer af interaktion og mening. Mennesker identificerer sig mere eller mindre med disse sociale systemer, og fortolker meningen

med sit eget liv i forhold til de sociale systemer, som det indgår i. I et senere afsnit om positioner i organisationer argumenteres der for, at der ofte er en vis, men sjældent en ret stor, distance mellem det enkelte menneske og det sociale system, som det indgår i.

Hvad får en aktør til at handle på bestemte måder i social interaktion? Det generelle tema i denne afhandling er, at aktører orienterer sig på grundlag af 'regler', og at disse regler aktiveres ved hjælp af kognitive, normative og regulative mekanismer.

Aktører har igennem deres liv lært, hvordan man skal gebærde sig i forskellige sociale situationer. De er blevet "knowledgeable actors" (Giddens 1984). Denne indlæring gør, at man i mange situationer slet ikke tænker over, hvordan eller hvad man skal gøre. Man gør det, som man plejer at gøre, i denne type af situationer. Aktøren handler, som om han stillede sig selv spørgsmålet: "hvad plejer et menneske i min position at gøre i denne type af situationer?". Ofte bliver dette spørgsmål ikke engang stillet, fordi der er tale om en slags rygmarvsreflekser, eller i hvert tilfælde en viden som vi har og bruger i vores daglige liv, men som vi ikke eller kun vanskeligt kan udtrykke verbalt. Giddens skelner i sit aktørbegreb imellem den praktiske bevidsthed og ubevidste motiver (1984: 6-8), men den centrale pointe her er, at de fleste handlinger i dagligdagen sandsynligvis er udtryk for denne type mekanismer. Det kan der være forskellige grunde til. En årsag kan være, at det at tænke over alle vore handlinger i dagligdagen ville være utroligt besværligt, og det ville stille store krav til den energi, der skulle bruges. Dette ræsonnement er baggrunden for Simons "bounded rationality" begreb (1976/1945). Giddens inddrager en række psykologer i sin forklaring på at en stor del af den viden, vi trækker på i hverdagens små hændelser, er "tavs viden" - det vil sige viden, som vi bruger uden at kunne formulere denne viden verbalt.

Men i visse situationer overvejes forskellige handlinger naturligvis mere grundigt, og spørgsmålet er hvilke situationer der er tale om, og hvilke aktørræsonnementer der er på spil i denne type situationer. Hvordan tænker en aktør, når han overvejer, hvilken handling han skal vælge at udføre?

March og Olsen kontrasterer forventnings- og forpligtelsesbaserede aktørovervejelser (1989: 23):

Tabel 2.2.1: Forventnings- og forpligtelsesbaserede aktørovervejelser (min oversættelse)

Forventningsbaseret handling:	Forpligtelsesbaseret handling:
1. Hvad er mine alternativer?	1. Hvilken slags situation er dette?
2. Hvad er mine værdier?	2. Hvem er jeg?
3. Hvad er konsekvenserne af mine alternativer for mine værdier?	3. Hvor passende er forskellige handlinger for mig i denne situation?
4. Vælg det alternativ som har de bedste konsekvenser.	4. Gør det som er mest passende.

De to handlingslogikker, som her kontrasteres, kaldes også henholdsvis "konsekvenslogikken" og "det passendes logik". Den forpligtelsesbaserede handling kan virke gennem såvel kognitive og som normative mekanismer. Aktørens vurdering af, hvad der er en passende handling, kan både være drevet af "plejer" og "bør" overvejelser. Det, som er passende, handler om at matche sin adfærd med de regler, som gælder i en given situation:

Appropriateness has overtones of morality, but it is in this context primarily a cognitive concept. Rules of action are derived from reasoning about the nature of the self. People act from understandings of what is essential, from self-conceptions and conceptions of society, and from images of proper behavior. (March & Olsen 1995: 32)

Tankegangen er, at bestemte aktører i bestemte situationer handler på bestemte måder. Når man er kunde i et supermarked, handler man ud fra et sæt af regler. Når man er bilist i trafikken, handler man ud fra et andet sæt regler. Ens handlinger er styret af mønstergenkendelse snarere end af konsekvensberegninger.

March & Olsen skelner ikke imellem den kognitive og normative side af 'appropriateness' begrebet. Scott (1995) har imidlertid foreslået en analytisk distinktion imellem kognitive, normative og regulative mekanismer, som vil blive anvendt i det følgende. Den analytiske skelnen mellem kognitive², normative og regulative

²Begrebet kognitiv bruges her i en noget bredere forstand end i psykologien. Det dækker alt hvad der tages for givet, ikke er til debat, etc. Det dækker de referencerammer som udgør for forståelsen der definerer situationen, og de rutiner som uden nærmere overvejelse anvendes når situationen er

struktureringsmekanismer er relevant i denne sammenhæng, fordi den tydeliggør, hvordan institutioner virker ind på lederes arbejde. De tre struktureringsmekanismer konstitueres af deres institutionelle basis, de mekanismer som reproducerer dem, og den logik som en aktør antages at følge i sine handlinger.

Den kognitive søjle's basis er, at den tages for givet. Institutioner reproduceres gennem kopieringsmekanismer. Aktører antages at følge en ortodoks logik, idet det grundlæggende aktørspørgsmål er: Hvad plejer en aktør i min position at gøre i en situation som denne?

Den normative søjle's basis er dens normative opbakning. Institutioner reproduceres gennem en internaliseringsproces, hvor mennesker internaliserer normer og værdier. Aktører antages at følge en "det passendes" logik, idet det grundlæggende spørgsmål er: Hvad bør en aktør i min position gøre i en situation som denne?

Den regulative søjle's basis er, at den bakkes op af sanktioner. Institutioner reproduceres via belønnings- og sanktionsmekanismer. Aktører antages at følge en beregnende logik, idet det grundlæggende spørgsmål er: Hvad er mine interesser og mine midler i en situation som denne?

Det skal for det første understreges, at der er tale om en analytisk distinktion. Generelt er alle mekanismerne på spil i det daglige arbejde, men de indgår på forskellig måde og med forskellig vægt i de organisatoriske processer. For det andet må institutioners kognitive karakter anses for at operere på et mere grundlæggende niveau, idet det er på dette niveau at scenen, reglerne og aktørerne konstitueres.

March og Olsen argumenterer for, at aktører det meste af tiden følger en "det passendes logik" i selve handlingsøjeblikket, men at de deerrationaliserer og forklarer deres handlinger med en konsekvenslogik:

Having determined what action to take by a logic of appropriateness, in our culture we justify the action (appropriately) by a logic of consequentiality. (March & Olsen 1989: 162)

defineret.

March & Olsens argumentation harmonerer med Kierkegaards ord om, at vi lever livet forlæns, men må forstå det baglæns:

Det er ganske sandt, hvad filosofien siger, at livet må forstås baglæns. Men derover glemmer man den anden sætning: at det må leves forlæns. (Kierkegaard - her citeret fra Thielst 1994: 295)

Det er med andre ord undtagelsen, snarere end reglen, at vi forud rationelt har kalkuleret (1) hvad vi ønsker at opnå, (2), hvilke midler vi i den givne situation skal anvende, og dernæst fulgt den givne slagplan. Den slags forekommer, men i hverdagens små rutiner er der oftere tale om en efterrationalisering - at vi bagefter forklarer vore handlinger, som om vi på forhånd rationelt havde lagt en plan (March & Olsen 1989).

At de fleste handlinger er drevet af regler og rutiner gør, ikke i sig selv, de fleste handlinger rutineprægede (March & Olsen 1989: 24-26). Antallet og variationen af alternative regler sikrer at en af de primære faktorer, som påvirker handling, er den proces, gennem hvilken nogle regler frem for andre anvendes i den specielle situation. Kriteriet er, hvad der er passende, men at bestemme det er en ikke-triviell øvelse. En mulighed er, at regler bliver fulgt, men at valg mellem regler og alternative fortolkninger af regler følger en konsekvens logik, dvs. bliver behandlet som et rationelt valg problem. Visse elementer af sådanne beregninger hænder, men er ifølge March & Olsen ikke den dominerende procedure. Potentielle konflikter mellem regler løses delvis ved ufuldstændig opmærksomhed. Sandsynligheden for at hyppigt anvendte regler aktiveres, er større end sandsynligheden for, at relativt sjældent anvendte regler aktiveres i bestemte situationer. Eventuelt bruges et regelhierarki, sådan som vi kender det fra hjemmelsprincippet i den danske offentlige forvaltning.

Denne opfattelse af den regeldrevne aktør står i kontrast til public choice traditionen, som nærmest postulerer den modsatte relation mellem konsekvenslogikken og "det passende logik". Indenfor økonomisk teori, rational- og public choice bygges de teoretiske ræsonnementer på, at aktører følger konsekvenslogikken. Her bliver relationen mellem de to handlingslogikker vendt om. Aktører antages at følge en

konsekvenslogik, der tager udgangspunkt i deres egne interesser. Men når de skal forklare deres handlinger, forsøger de at legitimere dem ud fra en "det passende logik". Tankegangen er i dansk sammenhæng blevet forfægtet på følgende humoristiske måde, som kombinerer en public choice inspireret forståelse af aktørers handlingsrationaler med en sociologisk inspireret forståelse af velfærdsstatens værdigrundlag:

Hvorom alting er, udspringer de dybere liggende kulturlag af en kristen grundopfattelse suppleret med renaissancens humanistiske idealer; Det betyder at vi har en forforståelse af, hvad der er ret og rigtigt; men vi er også mennesker med alt, hvad det indebærer. Indkrogede i os selv. Selviske. Og når det drejer sig om at bjærge en plads i solen, skyer vi ingen midler. ... Analyser af socialpolitikens udvikling sandsynliggør, at drivkraften bag velfærdsstatens udvikling snarere er af selvisk end af moralsk natur. Og så er udviklingen alligevel i en vis forstand i overensstemmelse med det moralske motiv, thi med ikke-moralske midler (mekanismen) er der opstået meget af det, som i moralens perspektiv (værdien/ideen) er efterstræbellesværdigt: reduktion af fattigdom, svækkelse af social udstødelse, tålelig indkomstfordeling, individuel sikkerhed, indkomstudjævning over livsløbet, begrænsede sociale spændinger osv. Disse resultater er indfældet i love og anordninger, og derfor er der gode selviske grunde til, at de fleste samfundsmedlemmer overholder adfærdsnormer, som er overensstemmende med moralske minimumskrav. ... Derfor er velfærdsstaten op til et vist punkt en civilisationens og menneskelighedens triumf; men det er ikke uden problemer. (Jørn Henrik Petersen 1996: 448-449)

Hvis aktører følger en konsekvenslogik, kan regler i princippet virke gennem såvel normative som regulative mekanismer. For det første kan regler være internaliseret som grundlæggende værdier i den enkelte aktør. Socialisering til internalisering af værdier har således den virkning, at aktøren vil følge reglerne uanset hvilke af ræsonnementerne, han anvender. Det er således muligt også indenfor en konsekvenslogik at forestille sig, at aktører vil følge regler, fordi de har internaliseret de værdier, som reglerne er et udtryk for. Rational choice teoretikere opererer imidlertid i reglen med antagelser om eksogent givne præferencer, der forfølges ud fra et ønske om at maksimere eller tilfredsstille sin egen nytte. De fleste opererer med et utilitaristisk nyttebegreb, som postulerer, at aktørers nytte kan forstås løsrevet fra de sociale

sammenhænge, som de lever i. Allerede Durkheim kritiserede utilitarismens nyttebegreb, idet han skelnede imellem biologiske og samfundsskabte behov (Giddens 1995: 121). Det er et centralt postulat i denne afhandling og i den sociologisk funderede nyinstitutionalisme, at de aktørinteresser, som samfundsvidenskaben beskæftiger sig med, i alt væsentligt er samfundsskabte og dermed må forstås som endogene, selvom man godt som et analytisk kunstgreb i visse analyser kan drage fordel af at behandle dem, som exogent givne³.

Det er i de tilfælde, hvor konsekvenslogikken aktiveres, og hvor aktøren er fundamentalt i modstrid med de værdier, som reglerne er udtryk for, at reglernes regulative opbakning i form af pisk- og gulerodsmekanismer bliver relevante.

På baggrund af ovenstående diskussion kan man tænke sig mangfoldige eksempler på mulige handlingsrationaler for aktører i organisationer (se tabel 2.2.2):

Disse eksempler er ikke udtømmende, men de viser nogle udbredte hypoteser om, hvilke mekanismer der er på spil når aktører overvejer forskellige handlingsalternativer. Man kan tænke sig forskellige kombinationer af logikker. Distinktionerne er analytiske, og der kan være flere logikker på spil i konkrete handlingssituationer. Public choice, og beslægtede teoritraditioner, er logisk set relevant i forhold til eksempel 4, 6, 8 og 10, og her kun for de tilfælde, hvor der er forskel på individets og fællesskabets målsætninger.

Eksemplerne er udtryk for nogle forskellige dimensioner, som kendetegner den handlingssituation, som aktører står i:

- Reflekteret - ureflekteret: Om der er tale om et bevidst valg eller en programmeret handling.
- Kognitive - normative - regulative mekanismer: Om aktørens handling er struktureret af kognitive forståelsesrammer, internaliserede normer eller pisk- og gulerodsmekanismer.
- Konsekvenser - forpligtelser: Om aktørens bevidste valg er truffet ud fra en beregning af konsekvenser eller en afvejning af positionsforpligtelser.
- Aktøren - fællesskabet: Om handlingen er styret af hensynet til fællesskabet eller hensynet til aktøren.
- Eksisterende regler og rutiner - nye regler og rutiner: Tager aktøren udgangspunkt i eksisterende praksis, eller starter man helt fra begyndelsen.

³Se eksempelvis Dunleavy (1991: 200-202)

Tabel 2.2.2: Handlingsrationaler for aktører i organisationer

- | | |
|-----|---|
| 1. | Uden at reflektere nærmere over det følger aktøren en ortodoks logik, og gør det, som en sådan aktør plejer at gøre i sådanne situationer. |
| 2. | Ved at sammenligne den situation som aktøren står i med lignende situationer for lignende aktører, finder aktøren frem til, hvad man plejer at gøre og gør så det. |
| 3. | Aktøren vælger mellem forskellige rutiner eller regelsæt ud fra en forpligtelsesbaseret logik, der tager udgangspunkt i fællesskabets værdier. |
| 4. | Aktøren vælger mellem forskellige rutiner eller regelsæt ud fra en rimelighedslogik der tager udgangspunkt i aktørens egne værdier. Disse værdier kan være mere eller mindre i overensstemmelse med fællesskabets værdier. |
| 5. | Aktøren ser bort fra, hvad man plejer at gøre, og ræsonnerer sig frem til, hvad man ud fra generelle fælles værdikriterier bør gøre i en konkret situation. |
| 6. | Aktøren ser bort fra, hvad man plejer at gøre, og ræsonnerer sig frem til hvad man, ud fra individuelle værdikriterier, som kan være mere eller mindre i overensstemmelse med fællesskabets (organisationens/samfundets) værdier/interesser, bør gøre i en konkret situation. |
| 7. | Aktøren forsøger at vurdere, hvilke konsekvenser anvendelsen af forskellige standardprocedurer eller regelsæt vil have for de mål, som fællesskabet (organisationen/samfundet) har. |
| 8. | Aktøren forsøger at vurdere, hvilke konsekvenser anvendelsen af forskellige standardprocedurer vil have for de mål, som aktøren selv har. Disse mål kan være mere eller mindre i overensstemmelse med fællesskabets mål. |
| 9. | Aktøren ser bort fra, hvad man plejer at gøre. En lang række alternativer opstilles. Konsekvenserne af alternativerne beregnes. Det alternativ, der har de mest ønskelige konsekvenser for fællesskabet, vælges. |
| 10. | Aktøren ser bort fra, hvad man plejer at gøre. En lang række alternativer opstilles. Konsekvenserne af alternativerne beregnes. Det alternativ, der har de mest ønskelige konsekvenser for aktøren selv, vælges. |

Jeg vil her kort reflektere over, hvilke handlingsrationaler, man kunne tænke sig, var de mest hyppige i organisatoriske aktørers hverdag.

For det første er der grund til at tro, at langt de fleste handlinger i organisationer tager udgangspunkt i eksisterende rutiner og regler. Organisationer og aktører i organisationer arbejder det meste af tiden inkrementelt (Lindblom 1959, 1979). Man tager udgangspunkt i eksisterende praksis og spørger af og til sig selv: "Kunne vi eventuelt gøre det her lidt bedre, end vi plejer at gøre". Hvis denne observation er rigtig,

er der grund til at tro at handlingsrationale fem, seks, ni og ti er relativt sjældne i organisationer, i hvert tilfælde i deres ekstreme form. Det er den slags, man gør på kurser og fremtidsværksteder, hvorefter man tager hjem og arbejder videre, som man altid har gjort. Grunden er for det første, at aktørens handlinger ikke foregår i den blå luft, men er integreret i et større socialt system af mening og interaktion, som binder aktøren til bestemte handlingsmønstre, og for det andet at menneskeaktører har begrænset kognitiv kapacitet og derfor må holde hus med det begrænsede antal handlinger som kvalificerer sig til en nøjere eksamination.

Jeg påstår altså, at handlingsrationale et til fire og syv og otte udgør "ni tiendedele af isbjerget". De er derfor de mest interessante, hvis man ønsker at forstå eller påvirke en organisations måde at arbejde på.

For det andet vil jeg i de følgende afsnit argumentere for, at en positionsindehavers, og særligt en leders, værdier sjældent adskiller sig radikalt fra fællesskabets værdier. Det vil derfor i de fleste handlingssituationer være svært at skelne mellem, om aktøren tager udgangspunkt i fællesskabets eller egne værdier. Eksempelvis vil det være svært empirisk at skelne imellem handlingsrationale tre og fire, medmindre aktørens værdier radikalt adskiller sig fra organisationens eller samfundets værdier.

Den ovenstående diskussion giver nogle teoretiske begreber til at forstå hvorledes lederes handlinger struktureres, men begreberne er også yderst relevante når man skal vurdere lederes mulighed for at påvirke andre aktørers handlinger.

2.3 En strukturforståelse med afsæt i den nyinstitutionelle organisationssociologi og Giddens struktureringsteori

Foregående afsnits behandling af aktør-struktur problematikken og aktøren tydeliggør for det første, at hvis man på nogen måde skal forstå kommunaldirektørernes handlinger, må den større organisatoriske og samfundsmæssige sammenhæng inddrages, og for det andet at også menneskers

holdninger og interesser må forstås kontekstuel:

... it is not possible to understand individual or organizational behavior without locating it in a societal context (Friedland & Alford 1991: 232)

... the values and preferences of political actors are not exogenous to political institutions but develop within those institutions. The endogeneity of preferences is a major problem for theories of politics that picture action as stemming from prior preferences. (March & Olsen 1989: 40-41)

Opgaven i dette afsnit er at undersøge de strukturer, som aktøren indgår i, på et overordnet teoretisk plan. Udgangspunktet i ovenstående forståelse af aktør-struktur problematikken udelukker nogle af de mest anvendte perspektiver på lederes arbejde. Eller rettere fremhæver det mangelfulde i disse perspektiver. De mest udbredte forklaringer af lederes adfærd er præget af funktionalismen. Ledere antages i funktionelle forklaringstyper at gøre det, som er funktionelt for deres organisation. Problemet ved denne type forklaringer er, at man ikke, i hvert tilfælde ikke som udgangspunkt, bør reducere årsagerne til lederes adfærd til organisationsniveauet. Andre niveauer, såsom individ og samfundsniveau, må inddrages.

Dette kunne være et argument for en anden udbredt forklaringstype, som har rod i forskellige udgaver af rational choice teori. Påstanden indenfor denne tradition er, at aktører vil forfølge deres egeninteresse. I et rational choice perspektiv vil ledere forfølge deres personlige mål indenfor de spilleregler, som defineres af de institutionelle rammer. Den grundlæggende antagelse er, at aktører har stabile og konsistente præferencer, og at de i konkrete situationer handler ud fra en beregningslogik, men som vi har set i de foregående afsnit, er denne aktør- og strukturopfattelse ikke forenelig med udgangspunktet i denne afhandling.

Man kunne argumentere for, at rationelle og funktionelle forklaringstyper er konkurrerende, og at det derfor ville være en god forskningsstrategi at anvende begge perspektiver til at forsøge at forklare konkrete ledelseshandlinger. Man kunne kontrastere de to forskellige menneskemodeller, som kendetegner megen ortodoks sociologi og økonomi. Nemlig mennesket som henholdsvis normkonformt flokdyr eller som nyttemaksimerende egoist. Det normkonforme flokdyr skulle ud fra denne

tankegang følge functionalismens bud og gøre det som lederpositionen kræver, mens den nyttemaksimerende egoist så vidt muligt ville forfølge sine egne mål. En sådan forskningsstrategi ville være i god tråd med forbilleder som Allison (1971), Morgan (1986) og Scott (1992).

Problemet ved denne strategi er imidlertid, at de to forklaringstyper er utilstrækkelige ifølge det udgangspunkt i aktør-struktur debatten, som her er valgt. Den ene forklaringstype tager udgangspunkt i organisationens behov, mens den anden forklaringstype tager udgangspunkt i individers exogen givne præferencer. Der er efter min mening brug for en teoretisk forståelse, som tager udgangspunkt i den forståelse af aktør-struktur problematikken, som blev skitseret i de foregående afsnit. En forståelsesramme der tager udgangspunkt i, at mennesker ikke er atomiserede individer med medfødte præferencer, men derimod individer som lærer af de situationer, de bliver kastet og selv kaster sig ud i. Mennesker som på den ene side forholder sig reflekterende til og lærer af deres oplevelser, men som på den anden side også er vævet ind i og påvirket af de forståelsesrammer, normer og sanktionsmekanismer, som de arbejder i.

Her tages udgangspunkt i en selektiv fortolkning af Giddens strukturerings teori og den nyinstitutionelle organisationssociologi. Giddens strukturerings teori (1984) udgør et sammenhængende bud på en reformulering af aktør-struktur problematikken, som opererer på et meget højt abstraktionsniveau. Den nyinstitutionelle organisationssociologi er blevet udviklet og modnet i de senere år, men udgør stadig et relativt løst koblet system af ideer snarere end et sammenhængende teoretisk system. I stedet for at kontrastere konkurrerende perspektiver går jeg i dybden med denne overordnede forståelsesramme. Indimellem markeres forskellen mellem dette perspektiv og funktionelle og rationelle forklaringstyper, men som hovedregel udvikles det institutionelle perspektiv.

Nyinstitutionalisme er en betegnelse, som har fået en kraftig udbredelse i løbet af 1980'erne indenfor samfundsvidenskaben. Betegnelsen dækker over vidt forskellige teoretiske perspektiver (Scott 1994, 1995, Hall & Taylor 1994). Jeg tager her udgangspunkt i den tradition, der bygger på et organisationssociologisk

socialkonstruktivistisk perspektiv. Men også med denne indkredsning er der tale om en relativt heterogen teoretisk tradition. Nedenstående præsentation er således mit bud på en formulering af traditionen. Min formulering er primært inspireret af Berger & Luckman (1966), Friedland & Alford (1991), Giddens (1984), Goffman (1959, 1974), Jepperson (1991), March & Olsen (1989, 1995), Meyer, Boli & Thomas (1994/1987) og Scott (1995).

I fremstillingen bevæger jeg mig fra et overordnet makroplan og nærmer mig gradvist det enkelte menneskes virkelighed.

Institutioner har været defineret på mange måder i den institutionelle teori. Jeg vil her fremhæve definitioner, som siger nogle væsentlige men forskellige ting om begrebet:

... cultural rules giving collective meaning and value to particular entities and activities, integrating them in the larger schemes. (Boli, Meyer & Thomas 1987).

Institutioner defineres her som kulturelle regler, men hvad menes der egentlig med regler i denne sammenhæng? Begrebet er tidligere blevet brugt i en relativt upræcis hverdags betydning af ordet, men her præciseres begrebet nærmere, idet det bliver centralt i den senere analyse. Min diskussion af begrebet er præget af Giddens (1984: 17-25). Giddens definerer regler på følgende måde:

"Let us regard the rules of social life, then, as techniques or generalizable procedures applied in the enactment/reproduction of social practices. Formulated rules - those that are given verbal expression as canons of law, bureaucratic rules, rules of games and so on - are thus codified interpretations of rules rather than rules as such." (Giddens 1984: 21)

Regler er generaliserbare procedurer i den forstand, at den samme regel er relevant og aktiveres i mange forskellige situationer. Regler har en dobbelt karakter, idet de både integrerer en social handling i en større sammenhæng og strukturerer denne sociale handling. Regler udgør sammen med *ressourcer* den sociale struktur i Giddens

(1984) begrebsliggørelse af strukturbegrebet, og det er i denne betydning, strukturbegrebet anvendes i det følgende. Regler og ressourcer aktiveres i konkret social interaktion, og regler kan ikke forstås uafhængigt af ressourcer. Dominans eller magt afhænger af muligheden for at mobilisere ressourcer til at ændre eller fastholde sociale relationer. Giddens skelner mellem allokativer og autoritative ressourcer. Allokative ressourcer handler om evnen til at styre strømme af varer og andre materielle fænomener. Autoritative ressourcer handler om evnen til at styre mennesker eller andre aktører. Det er i forbindelse med struktureringen af social interaktion, at betydningen af regler og ressourcer bliver synlig.

Boli *et al's* definition ovenfor fremhæver institutioners makrosociologiske karakter og meningsbegrebets centrale betydning i institutionel teori. Selvom samfundet skabes af mennesker i deres daglige samarbejde, opleves det af det enkelte menneske som en række objektive realiteter. Ofte nogle realiteter som det enkelte menneske ikke har ret meget indflydelse på. Definitionen rejser spørgsmålet om, hvad "the larger schemes" er. Her er det muligt at følge Weber og beskrive en generel udvikling i den vestlige kulturkreds, som gradvist har bredt sig til det meste af verdenssamfundet, sådan at man i dag med nogen ret kan tale om en global tendens. En tendens til en rationalisering af verden, der dyrker rationalitet som det universelle middel til at nærme sig et bedre samfund, som kan karakteriseres med begreber som materiel fremgang, retfærdighed og personlig frihed som nogle universelle værdier (Boli, Meyer og Thomas 1987). Denne rationalisering af verden udgør i grove træk den moderne forestillingsverden (Berger & Luckman 1966). Der er tale om en etisk begrundet moderne moral, der har sit udspring i oplysningstiden og den franske revolution. Ethvert individ og enhver organisation er vævet ind i dette univers og forstår sine handlinger i relation til dette univers. Ud fra et makroperspektiv finder alle organisationer deres begrundelse eller legitimitet i det moderne projekt - Vi bidrager til økonomisk vækst (fremgang), vi bidrager til en mere ligelig fordeling af verdens goder (retfærdighed), vi bidrager til øget rationalitet (mere efficiente måder at opnå fremgang, lighed og frihed), vi bidrager til respekten for menneskerettighederne (frihed). Alle organisationer finder deres begrundelse i en eller flere forskellige kombinationer af disse

påstande. På det mere personlige plan har de fleste mere eller mindre internaliseret disse værdier. De fleste vil gerne tænke på det arbejde, de går og laver, som noget der enten bidrager til økonomisk vækst, øget retfærdighed, øget rationalitet, øget respekt for individets rettigheder, eller til flere af disse principper. Og selv om man kun delvist har accepteret disse moderne værdier, eller måske dybest set er ligeglad med dem, så må man alligevel trække på argumenter, der er udledt af disse værdier, når man skal begrunde sine handlinger i en større offentlighed. Vi er alle bundet ind i en række netværksafhængigheder og må hele tiden kunne begrunde vore handlinger i relation til det netværk af aktørrelationer, som vi indgår i. De moderne ideer om økonomisk vækst, retfærdighed og menneskerettigheder har på mange måder samme betydning, som religiøse forestillinger tidligere havde. De fungerer som en moderne moral, (Berger & Luckmann 1966: 95-) som alle handlinger må legitimeres i forhold til. Som tidligere symbolske universer er det muligt at begrunde meget forskellig praksis i disse forestillinger, idet der kan være meget forskellige opfattelser af, hvad der fremmer økonomisk vækst, retfærdighed, rationalitet og frihed, og hvad disse begreber egentligt vil sige.

Det er vigtigt her at understrege, at de kulturelle regler ikke indgår i en sammenhængende lukket totalforståelse af verden i de moderne samfund. Det moderne univers rummer i høj grad uklarhed, konflikter og inkonsistens, som giver plads til forskellig fortolkning og praksis i forskellige nationale og lokale miljøer. Forskellen mellem USA og de skandinaviske landes operationalisering af lighedsbegrebet kan tjene som eksempel. Det moderne symbolske univers kan retfærdiggøre mange forskellige handlinger, ligesom religiøse forestillinger tidligere har været brugt og stadig bruges til at retfærdiggøre vidt forskellig social praksis. Det hænger sammen med, at de moderne institutioner ikke udgør et integreret konsistent værdisystem, og at moderniteten må konkurrere med andre former for institutionaliseret praksis:

... institutional contradictions are the bases of the most important political conflicts in our society; it is through these politics that the institutional structure of society is transformed. A key task of social analysis is to understand those contradictions and to specify the conditions under which they shape organizational and individual

action. (Friedland & Alford 1991: 256)

Den institutionelle organisationssociologi tegner således et verdensbillede af delvist integrerede og delvist modsætningsfyldte symbolske universer. Men disse symbolske universer er ikke løsrevet fra konkrete mennesker og organisationsformer:

The central institutions of contemporary Western societies-capitalism, family, bureaucratic state, democracy and Christianity-are simultaneously symbolic systems and material practices. Thus institutions are symbolic systems which have nonobservable, absolute, transrational referents and observable social relations which concretize them. Through these concrete social relations, individuals and organizations strive to achieve their ends, but they also make life meaningful and reproduce those symbolic systems. Social relations always have both instrumental and ritual content. (Friedland & Alford 1991: 249)

Institutioner har altså både en symbolsk og en materiel karakter. Symboler kan ikke forstås løsrevet fra konkret handling, og konkret handling er altid vævet ind i et system af symbolske betydninger. Materielle og symbolske aspekter ved social praksis kan således ikke adskilles, og det traditionelle spørgsmål, om den ene har prioritet frem for den anden, bliver til et spørgsmål om hønen eller ægget.

Institutionel forandring er simultant en forandring af nogle konkrete sociale relationer og skabelsen af en ny symbolsk orden (eller uorden). Der er imidlertid ikke tale om en en-til-en relation mellem adfærd og symboler (Friedland & Alford 1991: 250). Den samme handling kan tillægges meget forskellige symbolske betydninger, ligesom forskellige handlinger kan tillægges den samme betydning.

Citatet ovenfor understreger, at et institutionelt perspektiv ikke udelukker aktørers instrumentelle adfærd. Tværtimod er instrumentel adfærd institutionaliseret som passende adfærd i en lang række sociale situationer i vores moderne samfund. Men også instrumentel adfærd må forstås som socialt konstrueret. Og denne instrumentelle adfærd er ikke nødvendigvis konsistent for den enkelte aktør fra situation til situation.

Socialkonstruktivismen er empirisk begrundet. Dens grundlæggende påstand,

om at vores handlinger og interesser er sociale konstruktioner, bygger på sammenligninger af menneskers handlinger i forskellige samfund i forskellige historiske epoker. Mennesket er kendetegnet ved en verdensåbenhed og tilpasningsevne, som adskiller det fra andre biologiske arter (Berger & Luckmann 1966). Vores biologiske behov kan f.eks ikke forklare de store forskelle i madkultur og seksualliv, som kan iagttages mellem forskellige samfund.

I et socialkonstruktivistisk perspektiv får institutionerne deres mest omfattende betydning. De er ikke kun spilleregler, som sætter rammer for menneskers aktiviteter. Institutioner konstituerer reglerne, definerer aktørerne og skaber rammen om situationerne (Scott 1995).

I ovenstående fortolkning af det institutionelle perspektiv er al social praksis struktureret af regler og ressourcer. Disse regler og ressourcer udgør den sociale struktur. De aktiveres gennem kognitive, normative og regulative mekanismer. Reglerne strukturerer det enkelte menneskes handlinger og integrerer disse i større systemer af interaktion og mening. Reglerne har ikke karakter af naturlove, men må snarere ses som nogle standarder, som den enkelte aktørs handlinger vurderes ud fra og må kunne begrundes i forhold til. De større systemer af social interaktion og mening, som har størst udbredelse i tid og rum, og/eller som er dybest rodfastet i en tradition, defineres som institutioner. De institutioner, som har særlig interesse i en undersøgelse af kommunaldirektørens arbejde, er den særlige mening og den særlige organisationsform, som de moderne demokratiske og bureaukratiske institutioner har fået i en dansk/skandinavisk offentlig kontekst.

Al social praksis er struktureret af regler og ressourcer, men visse former for social praksis er præget af et dominerende sæt af regler og ressourcer, mens andre former er præget af uklare eller konflikterende regler. Som en slags tommefingerregel kan man sige, at alle de situationer i hverdagen, hvor man ikke er i tvivl om, hvad man skal gøre, er præget af en dominerende institution, mens de situationer, hvor forskellige handlinger kunne være på tale, er præget af konkurrerende institutioner eller af mangel på institutioner. Situationer, som er præget af en dominerende institution, sparer energi.

Man ved, hvad man skal gøre og kan køre på rutinen og tænke på andre ting. Situationer med uklare eller konflikterende institutioner kræver meget energi og er besværlige. Man må koncentrere sig fuldstændig om situationen og prøve at løse den. Ofte kan sådanne situationer være temmeligt nervepirrende, og hvis ens hverdag er fuld af situationer præget af uklare eller konflikterende institutioner må man udvikle en evne til at have "is i maven". *I hverdagen fungerer institutioner således som regler (i Giddens betydning), der er konstitueret på det kognitive niveau, bakket op af normative og regulative mekanismer, og som nogle gange er i konflikt med hinanden.* Nogle af disse regler har man fået indlært så grundigt, at de sidder som reflekser i nervebanerne. Det er ikke noget man tænker over. Sådanne reflekser virker på samme måde som kognitive strukturer, fordi de bevirker, at man gør som man plejer uden at tænke over det. Men de kognitive strukturer står sjældent alene. Institutionaliserede regler er også understøttet af normative og regulative mekanismer. Adfærden i trafikken kan tjene som et eksempel. Det meste af tiden har man nærmest slået automatpiloten til. Man overholder trafikreglerne uden at tænke over det (eller man har vænnet sig til at overtræde hastighedsgrænsen og tænker så ikke over det). I visse situationer kommer trafikreglerne i konflikt med andre hensyn. Det er typisk hastighedsgrænserne fordi man i sit arbejde er presset til, eller kan tjene flere penge ved, at overtræde disse grænser. Man er ved at komme for sent til et møde og kører derfor for stærkt. Man tænker måske, at i dette tilfælde kan man godt køre for hurtigt, fordi vejen er vældig god, og der er meget lidt trafik. Man udvikler altså sine egne små undtagelser fra reglen. Mere generelt kan bestemte erhvervsgrupper have udviklet deres egne normer om, at hastighedsgrænserne er tåbelige. Måske fordi de kører hver dag og kan tjene flere penge ved at køre hurtigere. I sådanne tilfælde træder de regulative mekanismer ind. Trafikreglerne er fastsat ved lov, og der er vedtaget en række sanktionsmekanismer for deres overtrædelse, som håndhæves af færdselspolitiet.

Mennesker, som handler i strid med institutionaliseret praksis, i en situation hvor en institution er dominerende, bliver nogle gange stigmatiseret eller udstødt (Goffman 1963). I vores daglige adfærd kræves det af os, at vi udviser kompetence - at vi viser, at vi kender, forstår og overholder de regler, som definerer rigtig og forkert

adfærd i konkrete hverdagssituationer. Det er det Giddens kalder "rationalization of action" (1984). Hvis man er en ny kommunaldirektør kan det accepteres at man først skal have lært "spillereglerne", men man kan ikke blive ved med at være ny.

I det moderne samfund sættes der bestandig spørgsmålstejn ved vore institutioner. Nogle sociologer har ligefrem defineret det moderne livsvilkår som tvivlens vilkår, og det er måske i kraft af disse spørgsmålstejn, at vi er i stand til at se institutionerne. Man kan sige, at den nyinstitutionelle organisationssociologi er mulig, fordi der eksisterer konkurrerende og konflikterende institutionaliseret praksis.

Institutionaliseringsprocesser har en dobbelt karakter (Giddens 1984), idet de ikke kun strukturerer og begrænser lederens handlinger, men også giver lederen en stor del af hans indflydelse. Det er i kraft af institutionaliserede regler, at ledere har adgang til beslutningsarenaer, og at deres holdninger bliver tillagt stor vægt. Ledere har mulighed for at anvende en række kognitive, normative og regulative mekanismer instrumentelt. Ledere kan, indenfor det meningsunivers og de sociale relationer som de er vævet ind i, forholde sig forskelligt til de muligheder og begrænsninger som de bliver konfronteret med.

Problemet med strukturernes dobbelte karakter er centrale i denne fremstilling, fordi de institutionelle strukturer derved bliver vigtige, både når vi skal forstå lederens handlinger og hans indflydelsesmuligheder.

Det institutionelle perspektiv gør det muligt at sætte kommunaldirektørens arbejde ind i en større samfundsmæssig forståelsesramme. Organisationer og aktører i bestemte positioner i organisationer er vævet ind i og forstår deres handlinger i en større samfundsmæssig sammenhæng. Begreber som organisation, position og aktørers handlinger bliver blødgjort (Meyer 1996), idet institutionaliseringsprocesser på flere niveauer på en gang strukturerer og skabes af aktører.

Et institutionelt perspektiv på lederes handlinger sætter fokus på, hvordan disse handlinger struktureres af forskellige typer af institutioner, og på hvordan institutioner genskabes og ændres af aktørerne. Der er mange typer af institutionaliseringsprocesser, der strukturerer lederens handlinger.

Den overordnede kognitive og normative forståelsesramme, som præger en bestemt organisatorisk sektor, afstikker nogle fundamentale rammer, indenfor hvilke lederen udfører sit arbejde. På et overordnet generelt plan er offentlige lederes dagsorden sat af kriterier såsom økonomisk vækst, mål-middel rationelle og demokratiske beslutningsprocedurer (Lundquist 1993) og overholdelse af juridiske spilleregler. Den diskurs vedrørende moderne og gammeldags ledelse, som foregår i diverse professionelle fora så som de kommunale chefforeninger og Kommunernes Landsforening, er med til at afstikke nogle kriterier for, hvordan offentlige ledere bør udføre deres arbejde. Den almindelige socialiseringsproces i organisationen strukturerer lederens handlinger, idet lederen internaliserer en lang række "sådan gør vi her" rutiner og regler og kommer til at betragte dem som "naturlige" og tage dem for givne. Ansættelses- og afskedigelsesprocedurer virker ind som regulative mekanismer, der som en slags grovkornet si sikrer, at kun mennesker, der har tilegnet sig visse færdigheder og en vis opdragelse, får og beholder stillingen som leder.

De karrieremuligheder, som en leder står overfor, vil virke ind på hans handlinger, idet visse typer adfærd fremmer karrieren, mens andre typer adfærd bremser eller forhindrer den. Eksemplerne er ikke udtømmende men giver indtryk af nogle centrale struktureringsmekanismer.

2.4 En position i en kompleks organisatorisk og historisk kontekst

I dette afsnit belyses spørgsmålene om, hvordan man med udgangspunkt i Giddens struktureringsteori og det nyinstitutionelle perspektiv kan beskrive og analysere lederpositionen og den komplekse historiske og organisatoriske kontekst, som lederen opererer i.

Med udgangspunkt i den nyinstitutionelle forståelsesramme analyseres organisationen og positionen i organisationen ved hjælp en diskussion af definitioner (2.4.1) og forskellige perspektiver på organisationer. Herefter behandles den offentlige kontekst (afsnit 2.4.2) og afsnittet afsluttes med en sammenfatning og foreløbig konklusion (2.4.3).

2.4.1 Positioner i organisationer

Organisationer forstås traditionelt som midler til at nå mål eller løse problemer. Organisationer kan ses som det mest konkrete udtryk for den mål-middel rationalitet, som Weber fremhævede som et centralt kendetegn ved den moderne verden. Følgende definition afspejler den klassiske maskinopfattelse af organisationer:

By organization we mean, following Parsons ... social units devoted primarily to attainment of specific goals. (Etzioni 1961: xi).

Efterhånden er denne opfattelse af organisationer blevet afløst af, eller måske snarere komplementeret med, en mere politisk forståelse af organisationer. Perrowes definition fra 1986 afspejler den politiske eller pluralistiske organisationsforståelse:

... organizations must be seen as tools, as having bundles of all sorts of resources that people inside and outside can make use of and try to control. Organizations are multipurpose tools because they can do many things for many people. ... But most important of all, organizations are tools for shaping the world as one wishes it to be shaped. (1986: 11).

En definition, som lægger mindre vægt på aktørers bevidste handlinger, og som

alligevel åbner op for en politisk forståelse af organisationer, er March & Simons definition i forordet til genudgivelsen af deres klassiske værk "Organizations":

Organizations are systems of coordinated action among individuals and groups whose preferences, information, interests, or knowledge differ. (1993: 2)

Den første del af denne definition er nok det tætteste, man kan komme på en fællesnævner for samtlige organisationsdefinitioner indenfor organisationsteorien. En række individer og grupper udfører en række handlinger, som på en eller anden måde bliver koordineret i noget, der har karakter af et system. Der er imidlertid den tilføjelse, at disse mennesker og grupper har forskellige præferencer, information, interesser og viden. Her tilføjes organisationsbegrebet det pluralistiske eller politiske element, som også fremgår af Perrows definition.

Ovenstående definitioner kendetegner vigtige aspekter ved organisationer og positioner i organisationer. I et nyinstitutionelt organisationssociologisk perspektiv tillægges den bredere kulturelle og historiske kontekst imidlertid en afgørende rolle i analysen af organisationer. Organisationer er dybt forankret i den institutionelle kontekst (Scott 1995: 55). En given organisation er støttet og begrænset af institutionaliseret praksis på en lang række niveauer. Selve det at definere organisationens grænser bliver problematisk. Ligeledes bliver det interesse- og aktørbegreb, som er implicit i Perrows definition, problematisk. Menneskers interesser og holdninger er ikke medfødte eller eksogent givne, men skabes og ændrer sig igennem et langt livs interaktion med og refleksion over den eller de kultur(er), som man er eller har været en del af. Såvel organisations- som aktørbegrebet bliver således blødgjort og problematiseret i det institutionelle perspektiv. Organisationer er en form for institutionaliseret menneskelig praksis og har strengt taget ingen anden eksistens:

... organizations do not exist and cannot be imbued with action potential: all organizations are in fact only a series of interlocking routines, habituated action patterns, that bring the same people together around the same activities in the same time and places (Westley 1990: 339).

Westley's definition af organisationer som adfærdsmønstre i tid og rum lægger i ekstrem grad vægt på den adfærdsmæssige observerbare side af menneskers praksis. I kontrast hertil ser Smircich & Stubbart en organisation som:

... a set of people who share many beliefs, values, and assumptions that encourage them to make mutually-reinforcing interpretations of their own acts and the acts of others (1985: 727).

Her bliver de fælles betydninger det der definerer organisationen. I den institutionelle forståelsesramme er det vigtigt at se organisationer både som en samling af mere eller mindre integrerede meningssystemer og som et (løst eller fast koblet) system af sociale interaktioner. De to definitioner illustrerer på smuk komplementær vis, hvorledes social praksis har en dobbelt karakter af materie og betydning. Det er værd at bide særlig mærke i begreberne "interlocking" og "mutually-reinforcing". Disse begreber fremhæver et væsentligt aspekt ved den netværkskarakter, som både den sociale interaktion og betydningsproduktionen har. Ændringer i social interaktion i et subsystem kan i visse tilfælde forårsage ændringer i den sociale interaktion i hele systemet. Vi kender det fra strejker, hvor den konkrete afhængighed mellem forskellige dele af organisationen og samfundet bliver tydeliggjort. Men strejkeeksemplet illustrerer også, hvorledes det ofte er umuligt eller svært for den enkelte 'organisatoriske kentauer' at ændre den sociale interaktion. Det kræves ofte, at man mobiliserer for at ændre institutionaliseret social interaktion. Og en sådan mobilisering kræver et opgør med gensidigt forstærkende meningssystemer og forståelsesrammer. Men et sådant opgør må tage udgangspunkt i og omforholte eksisterende betydninger. Selve opgøret må kunne begrundes, og en sådan begrundelse må tage udgangspunkt i allerede eksisterende forestillinger. I denne forstand er alle sociale systemer selvreferentielle systemer (Luhmann 1984/1993).

Westley's og Smircich & Stubbart's definitioner har en efter min mening kedelig ulempe som præger meget hermeneutisk inspireret sociologi (Giddens 1995: 244). De underbetoner de politiske interessekonflikter og dermed spørgsmålet om, hvad der får

nogle meninger til at tælle mere end andre. Der er ingen tvivl om at både Etzionis, Perrows og March og Simons definitioner siger noget væsentligt om, hvad der karakteriserer organisationer. Organisationer er i reglen præget af en herskende ideologi, og Etzionis definition kan ses som en accept af at lade denne herskende ideologi definere organisationen. Men organisationer er også en tumleplads for mennesker og grupper med forskellige holdninger og præferencer under stadig, ofte uensartet, forandring. Organisationer kommer derved til at være redskaber for mange forskellige interesser, sådan som Perrows definition fremhæver. I mange organisationer, i særdeleshed mange offentlige organisationer, er konflikterende målsætninger indbygget i organisationens overordnede målsætning, og uenighed om prioriteringen indenfor rammerne af den overordnede målsætning bliver dermed en accepteret del af organisationens herskende ideologi. Men ofte er disse forskellige holdninger ikke udtryk for en instrumentel forfølgelse af egeninteresse, men snarere et udtryk for, at man lever i delvist forskellige virkeligheder og derved kommer til at udvikle forskellige forståelsesrammer og perspektiver på tilværelsen. Ud fra denne tankegang bliver håndteringen af de forskellige præferencer og deraf følgende konflikter mere et spørgsmål om at udvikle fælles forståelsesrammer, end om at undertrykke modstand eller forhandle sig frem til kompromisser. De fem definitioner fremhæver tilsammen de væsentligste aspekter ved formelle organisationer i moderne samfund. Disse aspekter kan sammenfattes i tre indbyrdes relaterede dimensioner:

Figur 2.4.1.1.: Centrale aspekter ved organisationsbegrebet

• Arbejdsdeling	• koordinering
• Forskellige interesser/mål	• fælles interesser/mål
• Forskellige forståelsesrammer	• fælles forståelsesrammer

Det er i kraft af koordineringen, de fælles interesser og forståelsesrammer, at organisationen får karakter af et socialt system. Det er kendetegnende for organisationer, at de fælles interesser og forståelsesrammer udgør den legitime ideologi

i organisationen. Argumentationen for bestemte synspunkter må referere tilbage til de fælles betydninger, selv om den kan dække over mere private målsætninger. Det er baggrunden for, at Mintzberg kan definere politik i organisationer som noget illegitimt:

... politics refers to individual or group behavior that is informal, ostensibly parochial, typically divisive, and above all, in the technical sense, illegitimate-sanctioned neither by formal authority, accepted ideology, nor certified expertise (though it may exploit any one of these). (Mintzberg 1983: 173)

Mintzbergs definition af politik tydeliggør den modsætning der kan være mellem individ-, gruppe- og organisationsinteresser, men den har en problematisk snæver politikopfattelse. Politik kan også dreje sig om uenighed om vægtlægningen eller fortolkningen af fælles interesser og forståelsesrammer (uenighed om den fælles taktik og strategi). Politik har derfor både en legitim og en illegitim side, og empirisk kan det være meget svært at skille de to fra hinanden. Politiske "spil" (Mintzberg 1983) i organisationer rummer næsten altid begge elementer.

Organisationer og positioner i eller i forhold til organisationer er centrale institutioner i vores kultur. Vi vurderer i høj grad os selv og hinanden ud fra disse begreber, og en stor del af vores forsøg på at skabe mening i det, vi oplever, er centreret omkring disse begreber. Vi er i stand til at forstå andre menneskers hverdag ved hjælp af disse begreber. Vi kan sammenholde vore positioner i og i forhold til organisationer med forskellige værdimålestokke, som gør os i stand til at værdisætte mennesker eller vurdere, hvordan forskellige grupper i samfundet ville værdisætte et givent menneske. Grove kategorier som A-, B- og C-hold bruges til at betegne, om man har en fast, løs eller ingen tilknytning til positioner i organisationer. Betegnelser som kunde, bruger, klient eller borger (Eriksen 1993) bruges i den kommunale hverdag og er begreber, der er udviklet til at beskrive forskellige magtforhold og regler for spillet mellem mennesker i lokalsamfundet og den kommunale organisation. Mange mennesker, i daglig tale kaldet karrieremennesker, lader en stor del af deres liv styre af forsøget på at erobre bestemte positioner i organisationer. Lederpositioner i organisationer er kendetegnet ved, at de ofte er målet for mange menneskers bevidste stræben, og at de mennesker, der indtager positionen, har satset mange års stræben på at nå denne

- *kontrol* - mennesker i positioner i organisationer bliver kontrolleret.

Tilknytning, ressourceadgang, erstatbarhed og kontrol udgør nogle grundlæggende regler, som mennesker i positioner i organisationer lever med.

De rettigheder og pligter, forventninger og krav, som mennesker i positioner i organisationer konfronteres med, er ikke bare med til at strukturere de pågældende menneskers handlinger. De er også udtryk for samfundets mere generelle menneskeopfattelse, og ved at indtræde i en given social position accepterer det enkelte menneske bestemte definitioner af menneskets natur:

... a formal instrumental organization does not merely use the activity of its members. The organization also delineates what are considered to be officially appropriate standards of welfare, joint values, incentives, and penalties. These conceptions expand a mere participation contract into a definition of the participant's nature or social being. ... when an institution [organization] officially offers external incentives and openly admits to having limited claim on the loyalty, the time, and the spirit of the participant who accepts this-whatever he does with his reward and wherever he suggests his heart really lies-is tacitly accepting a view of what will motivate him, and hence a view of his identity. (Goffman 1961: 179-180)

Positioner i organisationer lægger altså ikke bare beslag på vores tid, men gennem vores accept af positionens rettigheder og pligter accepterer vi også til en vis grad stiltiende den menneskeopfattelse, som disse rettigheder og pligter er udtryk for.

Der er forskel på i hvor høj grad vi identificerer os med den position, som vi indtager. Som nogle ekstreme reaktioner kan man for det første åbent gøre oprør mod positionens krav, hvilket ofte vil medføre, at man ikke er indehaver af positionen ret længe, jævnfør erstatbarheds-betingelsen. Man kan for det andet i sin selvopfattelse fuldstændig distancere sig fra den menneskeopfattelse, som positionen er udtryk for, men forhindre at denne distance kommer til udtryk i ens handlinger. Som en tredje ekstrem reaktion kan man fuldstændig identificere sig med positionen.

Disse ekstreme reaktioner er sandsynligvis sjældne. Mennesker, der åbent fornægter rollen, bliver udskiftet. Mennesker der privat fornægter positionen, men alligevel opfylder dens krav, får nervesammenbrud eller finder selv en anden position.

position.

Hvis vi opfatter organisationsbegrebet så bredt, som Barnard gjorde og Ahrne gør, og ser familien som en organisation, er vi alle organisationsmennesker (Ahrne 1994). Vores organisationspositioner er kendetegnet ved en lang række rettigheder og pligter, som i vidt omfang gør vores adfærd forudsigelig. Lad os tage eksemplet med en far i en familie med småbørn, der er ansat i et eller andet nærmere oplyst job i et firma. Disse to oplysninger om organisationspositioner, kombineret med ganske få andre såsom alder og uddannelse, gør det muligt at give en generel beskrivelse af hans hverdag, som i reglen vil være korrekt. Vi vil ovenikøbet ofte være i stand til at give en grov, generel beskrivelse af, hvordan hans liv har formet sig - især hvis der er tale om et job, der kræver en lang eller mellemlang uddannelse. De regler og ressourcer, der er knyttet til positioner i organisationer, er således i høj grad medvirkende til, at Weber kunne sige, at menneskelige handlinger i det store og hele er forudsigelige.

Human conduct, Weber asserted, was as 'predictable' as were events in the natural world: 'The "predictability" [Berechenbarkeit] of "processes of nature", such as in the sphere of "weather forecasts", is not nearly so "certain" as the "calculation" of the actions of someone known to us.' ... It was thus fallacious to suppose that human action was not amenable to generalization; indeed, social life depended on regularities in human conduct, such that one individual could calculate the probable responses of another to his or her own actions. (Giddens 1995: 41)

Ahrne (1994: 2-27) definerer organisationer ved hjælp af fire grundbetingelser for mennesker der arbejder i positioner i organisationer (inklusive familien):

Tabel 2.4.1.1.: Grundbetingelser for mennesker i organisationer

- *tilknytning* - der er nogle regler for, hvordan man kan komme til at indtage en position i en organisation, og for hvordan man kan blive frataget denne position igen.
- *ressourcer* - det at indehave en position i en organisation giver adgang til nogle kollektive ressourcer. Disse ressourcer er ikke ligeligt fordelt, og fordelingen af ressourcerne er knyttet til spørgsmålet om magtfordelingen i organisationen.
- *erstatbarhed* - mennesker, der indehaver positioner, kan erstattes. Selv om organisationer er systemer, der holdes i live af mennesker, er der ikke nogen enkeltpersoner, som er uerstattelige.

Det velfærdsstatslige projekt analyseres her både som et relativt integreret socialt system af betydninger og af observerbar interaktion. Ligesom organisationen udgør velfærdsstaten et system af koordination og arbejdsdeling, af fælles interesser og særinteresser, og af en fælles forestillingsverden og nogle forskellige forestillingsverdener. Det er de fælles forestillinger og de fælles interesser, samt deres historiske rødder, som primært analyseres her. Det man kunne kalde den herskende velfærdsstatslige ideologi, som forskellige velfærdsstatsaktører må legitimere deres handlinger i forhold til. Bestemte velfærdsstatsaktører kan have interesser og forestillinger, som er mere eller mindre integreret i den velfærdsstatslige ideologi. Man kan identificere sig mere eller mindre med de fælles interesser og værdier. Men uanset om den enkelte aktør identificerer sig med eller har et distanceret forhold til disse værdier, så må aktørens handlinger legitimeres i forhold til de fælles forestillinger og interesser.

Den følgende analyse lægger hovedvægten på en analyse af det system af betydninger, som ligger til grund for velfærdsstaten, mens analysen af den organisatoriske side af velfærdsstaten nedtones, idet denne behandles grundigere i de empiriske kapitler.

Velfærdsstaten er en særlig nordisk/dansk version af det moderne projekt som

... fra og med de franske oplysningsfilosoffer og de store borgerlige revolutioner skabte sammenhæng og mening gennem en tro på det gode samfund-byggende på frihed, lighed, broderskab, demokrati, ejendom, økonomisk velstand samt i vid udstrækning en kristen tro og moral. (Klausen 1996: 55)

Økonomisk fremgang, ofte målt i GNP, *retfærdighed*, forstået ud fra forskellige lighedskriterier, og *individets frihed og ukrænkelighed*, udtrykt i FN's menneskerettigheder og i grundlovens borgerlige rettigheder, udgør de universelle principper. Mål-middel rationalitet udgør det universelle middel til at tilnærme sig disse principper. Disse delvist modsætningsfyldte ideer har i Norden fået en socialdemokratisk/socialliberal udformning i det velfærdsstatslige projekt, hvor retfærdighedskriteriet har fået en særlig fremtrædende plads sammenlignet med andre moderne samfund.

Mennesker, der fuldstændigt identificerer sig med positionen, er sjældne. For det første fordi man i vores samfund i reglen indtager forskellige positioner på samme tid (far, ansat, foreningsmedlem). Der er med andre ord en privatsfære, eller en anden sfære som anses for en menneskeret. Organisationen har kun ret til et vist mål af ens tid. For det andet fordi man over en længere tidsperiode har indtaget og kommer til at indtage forskellige positioner (søn, institutionsbarn, skoleelev, studerende, første job, andet job, etc.) i og i forhold til organisationer. Positionsindehaveren vil derfor have et mere personligt perspektiv på de handlinger, som han udfører på organisationens vegne, end selve positionen tilsiger.

Når positionsindehaveren udfører sit arbejde, finder han derfor en middelvej mellem disse ekstremer:

He holds himself off from fully embracing all the selfimplications of his affiliation, allowing some of the disaffection to be seen, even while fulfilling his major obligations. (Goffman 1961: 175)

Det er denne dobbelthed der kommer til udtryk i begrebet 'organisatorisk kentauer' (Ahrne 1994). Aktører i organisationer er kentauere - delvist organisation og delvist menneske. Når vi handler på organisationens vegne, signalerer vi samtidig, bevidst eller ubevidst, en mere personlig side af os selv:

Our sense of being a person can come from being drawn into a wider social unit; our sense of selfhood can arise through the little ways in which we resist the pull. (Goffman 1961: 320)

2.4.2 Den offentlige kontekst

Ovenfor blev nogle generelle træk ved organisationer og positioner i organisationer i moderne vestlige samfund behandlet. Her gennemføres en nærmere analyse af den offentlige kontekst, som kommunaldirektørpositionen er placeret i. Kommunaldirektøren arbejder i en kommunal organisation i en offentlig sektor, som er en del af et velfærdsstatsligt projekt.

Den velfærdsstatslige version af "det moderne projekt" er karakteriseret ved at være afgrænset af nogle regler, der har deres rod i forestillingen om nationalstaten. Rettigheder og pligter er afgrænset til danske statsborgere. Denne slags forestillinger står i kontrast til modernitetens universelle karakter, som kommer til udtryk i humanistiske ideer om nogle universelle menneskerettigheder, og til den øgede globale interaktion der gør afgrænsningen af nationalstaten problematisk. Det er derfor kendetegnende for velfærdsstaten, at dens afgrænsning er til stadig debat.

Disse principper er udgangspunktet for de fleste diskussioner, der foregår i og omkring den offentlige sektor. Debatten i og om den offentlige sektor refererer næsten altid, implicit eller explicit, tilbage til disse principper. Politiske partier er grundlagt på en uenighed om, hvordan man praktiserer disse principper, og om hvordan den relative vægtning af principperne skal være i tilfælde af konflikt. Denne uenighed havde en forankring i forskellige klassers interesser og værdier, og den konkrete vægtning af de forskellige principper er stadig til dels et udtryk for styrkeforholdet mellem forskellige grupper i samfundet.

Udviklingen i de nordiske velfærdsstater efter anden verdenskrig har været præget af nogle overordnede tendenser:

For det første, økonomisk vekst. En lang økonomisk vekstperiode har ført de nordiske landene fra at være fattige til at være blandt de rikeste i verden. Man har hele tiden hatt vekst å fordele.

For det andre, en offentlig revolusjon. Det har skjedd en revolusjon i den offentlige sektors plass i samfunnslivet, med stadig nye tiltak og nye institusjoner. Veksten kom først som følge av at BNP økte, deretter fordi den offentlige sektoren tok en større andel av BNP.

For det tredje, partsrepresentation. Parallelt med at den offentlige sektoren har vokst, har organiserte samfunnsinteresser fått en stadig mer sentral plass i statsstyret. Det gjelder særlig organisasjonene i arbeids- og næringslivet, som rutinemessig deltar i utformingen og iverksettingen av den offentlige politikken.

For det fjerde, politisk borgfred. I internasjonal målestokk har konfliktnivået vært lavt og følelsen av fellesskap og tillit høy, noe som blant annet skyldes at det har vært lagt stor vekt på å skape bredest mulig oppslutning om viktige tiltak. Man har forsøkt å finne kompromisser som de fleste har følt de kunne leve med. Det betyr ikke at politikken har vært rent pragmatisk. Det nordiske demokratiet er en spesiell blanding av pragmatisme og visjoner, spesielt drømmen om

"folkhemmet" eller en velfærdsstat som skal gjelde alle." (Olsen 1986: 4)

Udover de fire tendenser, som Olsen fremhæver, vil jeg pege på yderligere to:

For det femte at væksten i den offentlige sektor, i lighed med de fleste andre vestlige demokratier, først og fremmest er sket på det regionale og lokale plan.

For det sjette en voldsom internationalisering, som er kendetegnet ved øget international social interaktion og integrering i den globale økonomi og i en mere globalt orienteret forestillingsverden - måske særligt i de yngre generationer.

Der har i hele efterkrigstiden været kritikere af den nordiske model. Man kan sammenfatte det meste af denne kritik i tre bølger - en rød, en grøn og en blå bølge (Olsen 1986: 8-9):

Den *røde bølge* kendetegnes ved forestillingen om classesamfundet og den traditionelle modsætning mellem arbejde og kapital. Samarbejdet mellem staten og parterne på arbejdsmarkedet ses som klasseforræderi. I forhold til modernitetens universelle principper prioriteres retfærdighedskriteriet meget højt.

Den *grønne bølge* kendetegnes ved en fokusering på miljøproblemer og alternative livsformer. Velfærdsstatens vækstfilosofi kritiseres og betragtes som ødelæggende for miljøet. Den grønne bølge er et oprør mod modernitetens vækstfilosofi. Den kan dels forstås som et udtryk for at modernitetens problemer med at kapere de globale miljøproblemer, og dels som et senromantisk oprør mod moderne idealer.

Den *blå bølge* er baseret på nyliberale og nykonservative ideer. I forhold til modernitetens universelle principper prioriteres individets frihed og ukrænkelighed og den økonomiske vækst. Velfærdsstaten og visse af dens retfærdighedskriterier ses som en bremse for den økonomiske vækst og en krænkelse af individets frihed.

De tre bølger ser ikke ud til for alvor at have rokket ved de nordiske velfærdsstaters legitimitet (Svensson & Togeby 1991). De nordiske velfærdsstater har hidtil haft en evne til at tilpasse sig og/eller tage kraften ud af disse bølger. Mange af 1980'ernes reformprogrammer var et udtryk for den blå bølges kraft, men disse reformprogrammer stillede ikke spørgsmålstejn ved velfærdsstatens fundamentale

berettigelse.
Dette hænger sammen med at

Alle de tre bølgene har bygd på verdier og opfatninger som inngår i de tre nordiske landenes politiske kultur (Olsen 1986: 9)

Velfærdsstaten har derfor i vidt omfang været i stand til at tilpasse sig og inkorporere den rejste kritik.

Jeg har i tabel 2.4.2.1 sammenfattet det, man kan kalde velfærdsstatens meningssystem, og forsøgt at illustrere, hvordan dette meningssystem er relateret til moderne principper om materiel fremgang, retfærdighed og individets ukrænkelighed. Man kan tale om et hierarki af regler eller beslutningspræmisser (Simon 1976), som vægtes forskelligt i forskellige epoker og forskellige organisatoriske sammenhænge.

Tabel 2.4.2.1: Velfærdsstatens meningssystem og den moderne forestillingsverden

Den moderne forestillingsverden	Rationalitet som den universelle metode. Humanisme som den universelle værdi.		
	Materiel fremgang	Retfærdighed i form af forskellige lighedskriterier	Individets frihed og integritet.
Velfærdsstaten som en særlig variant af den moderne forestillingsverden	De universelle værdier om materiel fremgang, retfærdighed og frihed afgrænses til nationalstatens borgere. Forestillingen om folkehjemmet - "en bygning vi rejser til skærm i vor nød". Afgrænsnings- og dertil hørende legitimitetsproblemer.		
Velfærdsstatens meningssystem	Regler som skal sikre effektivitet i velfærdsstatens produktion og i dens støtte til og regulering af den private produktion.	Demokratiske procedure- og substansregler	
		Flertalsstyre Lige adgang til uddannelse og sundhedsvæsen	Borgerlige rettigheder Mindretalsbeskyttelse Ejendomsretten Retsstaten som forsvar mod vilkårlig magtudøvelse etc.

Det mere realpolitiske princip om gruppestyrke eller magt, som også kendetegner velfærdsstaten, har ikke den samme legitimitet, men er ikke desto mindre lige så vigtigt.
Inspireret af Johan P. Olsen (1986: 4-5) vil jeg derfor pege på nogle generelle

styringsprincipper som kendetegner de nordiske velfærdsstater:

- Flertalsstyre, begrænset af/under hensyntagen til:
- 1) en privatsfære begrundet i individets frihedsrettigheder.
 - 2) fundamentale politisk demokratiske rettigheder, som et flertal ikke har ret til at fjerne.
 - 3) realpolitik baseret på etablerede interesse- og magtkonstellationer.
 - 4) det generelle ønske om økonomisk vækst

Disse styringsprincipper er begrundet i moderne humanistisk-rationelle værdier, i målsætningen om økonomisk vækst og i erkendelsen af betydningen af forskellige samfundgrupperings relative styrke og svaghed.

Velfærdsstatslige aktørers rettigheder og pligter udspringer af dette fælles meningssystem. Deres handlinger tillægges betydning på grundlag af dette meningssystem.

Forskellige organisationer og andre enheder i samfundet henter deres legitimitet eller normative begrundelse i forskellige dele af det velfærdsstatslige meningssystem. Dette betyder ikke, at enkeltaktører nødvendigvis identificerer sig fuldstændigt med de værdier, som dette system er udtryk for. Men det betyder, at deres aktiviteter tolkes ind i det velfærdsstatslige meningssystem, og at de må legitimere deres handlinger i relation til det.

Eksempelvis er en privat produktionsvirksomheds legitimitet blandt andet begrundet i dens bidrag til landets økonomiske vækst. En fagforenings legitimitet er blandt andet begrundet i dens bidrag til mere retfærdige arbejdsforhold, og i den stabilitet på det nationale arbejdsmarked som aftalesystemet bidrager til. En skoles legitimitet er blandt andet begrundet i dens bidrag til en veluddannet og stabil arbejdskraft, i dens opbevarelse af børnene så forældrene kan arbejde, og i opdragelsen af veltilpassede, demokratisk sindede samfundsborgere. Fabriksejere, fagforeningsledere og skolelærere er ikke nødvendigvis enige i disse legitimeringsgrunde, men når de i offentligheden skal forsvare deres handlinger, er det

sådanne forestillinger, som de må appellere til.

Legitimitet skal ikke bare forstås som en slags kynisk rationel overlevelsesmekanisme. Legitimitet er ofte noget, der bruges instrumentelt af de enkelte enheder i samfundet som et middel til at tilkæmpe sig ressourcer, men denne instrumentelle brug af legitimitet er kun mulig, fordi den pågældende enhed er integreret i et større interaktions- og meningssystem. Legitimitet er med andre ord kun tænkelig, fordi en enhed indgår i et større integreret system af social interaktion og betydning.

Dette gælder også for den aktør som denne fremstilling fokuserer på - kommunaldirektøren.

Kommunaldirektørens arbejdsmåde og indholdet af de sager, som han beskæftiger sig med i det daglige arbejde er begrundet i overvejelser knyttet til det velfærdsstatslige projekt. Eksempelvis er kommunale beslutningsprocedurer begrundet i demokratiske og rationelle principper, mens erhvervsfremmende projekter er begrundet i ønsket om at sikre lokale arbejdspladser.

Er det muligt at udlede nogle generelle tommelfingerregler for, hvordan kommunaldirektører vil agere ud fra deres placering i den offentlige sektor?

Generelt kan man sige at de må kunne begrunde deres handlinger i relation til den velfærdsstatslige forestillingsverden. Uanset om de mere eller mindre har gjort disse ideer til deres egne, må de kende disse ideer og kunne begrunde deres handlinger i relation dem.

Mere specifikt har Lundquist på grundlag af en analyse af den svenske demokratidebat siden 60'erne opstillet nogle retningslinier for offentlig administrativ ledelse (1991, 1993). Ud fra undersøgelsen udledes nogle generelle politisk-demokratiske principper for forvaltningens arbejde. Det drejer sig for det første om proces-krav, og i anden række om substans-krav.

De proces-regler, som forvaltningen forventes at følge, kan sammenfattes i fire idealtypiske punkter:

- *Allmänna val* av representanter utgör direkt eller indirekt legitimeringsgrund för den offentliga förvaltningen. ... Kommunala

förvaltningschefer är indirekt legitimerade genom att de tillsätts av respektive vald församling. ...

- *Medborgardeltagande* i förvaltningsprocesserna. Oftast styrs deltagandet mot olika intressentgrupper ... I andra fall söker förvaltningen dra in brukarna av en viss service i dess administration.

...

- *Öppenhet* gentemot omgivningen. Den innebär bl.a. att samhällsmedlemmarna ska ha information om vad förvaltningen företar sig. ...

- *Fri- och rättigheter* för medborgarna ska beaktas. (Lundquist 1993: 87)

De demokratiske procesregler gælder alle i forvaltningen, men forvaltningscheferne og kommunaldirektøren har ansvaret for, at de overholdes.

Ud over proces-kravene skal forvaltningen opfylde nogle substans-krav. Substans-kravene, eller reglerne i denne fremstillings terminologi, kan sammenfattes i tre idealtypiske punkter:

- *Lagens krav* som kan vara väl preciserade i detaljstyrning eller formulerade som allmänna målsätningar, ... t.ex. vid ramlagstiftning och målstyrning. ...

- *Politikernas vilja* som kan referera till "viljan" hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv. ...

- *Medborgarnas val och vilja* som kan ha olika omfång och inriktning, t.ex. Relaterade till respektive allmänintresset, särintressen eller klientintressen. (Lundquist 1993: 90)

Proces-kravene har ifølge Lundquist i princippet førsteprioritet. Først når proceskravene er opfyldt, kommer substanskravene ind på banen. De demokratiske proces- og substanskrav kan være indbyrdes modstridende. Det er Tamil-sagen et eksempel på. De demokratiske proces- og substanskrav udgør et modsætningsfyldt system af regler, som må fortolkes og vægtes i konkrete valgsituationer.

Lundquists proces- og substanskrav er et forsøg på at sammenfatte den konsensus, der er om demokratibegrebets indhold blandt ledende svenske beslutningstagere. Der findes ingen lignende undersøgelser i Danmark, men der er for mig at se ingen tvivl om at lignende regler gælder i den danske velfærdsstat.

I forlængelse af Tamil-sagen udarbejdede en arbejdsgruppe under Dansk Jurist-

og Økonomforbund (DJØF) en betænkning om fagligt etiske principper i offentlig forvaltning, som udkom i september 1993 (DJØF-bladet, nr.21, 1993, uddrag af betænkning). Betænkningen behandler syv problemområder, og kommer med en række anbefalinger om hvordan balancegangen bør være mellem modsatrettede krav:

(1) Det første problemområde omhandler etiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt. Etiske retningslinier kan baseres på menneskerettighedsværdier, retssikkerhedsværdier og den administrative værdi, der betegnes "god forvaltningsskik", og hvorom henvises til Folketingets ombudsmands redegørelse. Ombudsmandens regler for god forvaltningsskik (uddraget: 16-17) er primært en konkretisering af nogle af de proceskrav, som Lundquist opstiller. Et af de særlige problemområder, som omtales, er de kommunale socialforvaltninger. Det ses som et generelt problem, at hensynet til kommunernes økonomi kan få så stor vægt, at der opstår vanskeligheder med hensyn til borgernes krav i henhold til sociallovgivningen (uddraget: 4-5). *Disse overvejelser afspejler den konflikt, der kan være mellem demokratiske proces- og substanskrav og økonomiske budgetrestriktioner.*

(2) Det andet problemområde omhandler etiske problemer i forbindelse med rådgivning af politikere. Det fremhæves at rådgivningens kernefunktion bør være faglig, og at politisk præget rådgivning anerkendes, men bør afgrænses fra "rene" partiaktiviteter. Der advares imod, at embedsmænd varetager politikerroller, og det anbefales at gennemføre en åben drøftelse med henblik på en klar rollefordeling.

Der er her tale om en problemstilling, som vedrører *potentielle modsætninger mellem hensynet til lovens krav og politikernes og borgernes vilje - altså modsætninger imellem de demokratiske substanskrav*. Embedsmænd bør holde en vis distance til bestemte politiske grupperingers vilje, fordi de ellers ikke vil kunne tage tilstrækkeligt hensyn til andre politikeres vilje, forskellige borgergruppers vilje og lovens krav. I relation til kommunal praksis kan der primært opstå problemer i samarbejdet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren, og mellem sektor-cheferne og udvalgsformændene.

(3) Det tredje problemområde vedrører offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser. Her påhviler det embedsmandsniveauet at skønne, om der er rimeligt begrundet tvivl om en sags accept på det politiske niveau. Embedsmanden må

således udvikle en fornemmelse for, om han er i overensstemmelse med politikernes vilje. *Problemstillingen vedrører proceskravet om, at embedsmandens handlinger er legitimeret indirekte gennem de folkevalgte politikere.*

(4) Det fjerde problemområde vedrører etiske problemer knyttet til ordrer. Om den gængse opfattelse af lydighedspligten hedder det, at den ansatte kun har ret og pligt til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer. Her mener arbejdsgruppen, at den ansatte også bør have ret til at sige fra, hvis tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig. *Det drejer sig her om en afvejning mellem to demokratiske substanskrav, lovens krav og politikernes vilje.* Afvejningen er blevet aktualiseret af tamil-sagen.

(5) Det femte problemområde vedrører sandhedsforpligtelsen. Om offentligt ansattes medvirken ved afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger udtaler arbejdsgruppen, at enhver medarbejder i det offentlige har pligt til at undlade at bistå med, at myndigheden afgiver klart urigtige eller vildledende udtalelser. At i al fald højere placerede chefer har en pligt til at rådgive politiske chefer om disses sandhedsforpligtelse, og derved søge at forhindre afgivelsen af klart urigtige udtalelser. At der på det kommunale område næppe er pligt, men alene ret til at orientere en kommunal tilsynsmyndighed, hvis man skulle være klar over, at den har fået forkerte eller vildledende oplysninger. *Der er her tale om, at demokratiske substanskrav i form af politikernes vilje i princippet underordnes demokratiske proceskrav i form af indsigt i forvaltningen.* Den forsigtige måde afvejningen er formuleret på viser, at princippet kan være svært at fastholde overfor det hierarkiske over-underordningsforhold, som præger aktørrelationerne i den offentlige sektor. Man bliver ikke ansat og fyret af principper, men af sine overordnede.

(6) Det sjette problemområde vedrører etiske problemer knyttet til fagligheden. I forhold til risikoen for at partipolitiske tendenser søges inddraget i selve det faglige arbejde, udtaler arbejdsgruppen, at politikerne ikke kan give sagkyndige embedsmænd ordre om at udtale sig mod deres overbevisning. *Her er fagprofessionelle normer i strid med demokratiske substanskrav om at underordne sig politikernes vilje.* Der er med andre ord nogle professionelle normer, som ikke hidrører fra lovens krav, og som i visse tilfælde (i princippet) er overordnet politikernes vilje.

(7) Endelig vedrører det syvende problemområde etiske problemer i forbindelse

med offentligt ansattes ytringsfrihed. Her er det arbejdsgruppens opfattelse, at offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat er værdifuld og bør fremmes. Her er reglerne delvist et udtryk for demokratiske proceskrav om åbenhed i forvaltningen, men først og fremmest et udtryk for at embedsmænd også er borgere med dertil hørende borgerlige rettigheder. Der er med andre ord tale om *en konflikt imellem rettigheder og pligter knyttet til embedsmandsrollen og borgerrollen*.

DJØF-betænkningen er et eksempel på danske fortolkninger af demokratiske proces- og substanskrav til den offentlige forvaltning, men den viser også, at disse principper, udover at kunne være i indbyrdes modstrid, også kan være i modstrid med økonomiske prioriteringer og faglige normer.

Demokratiske proces- og substanskrav er ikke de eneste hensyn, som må indgå i den offentlige chefs overvejelser. Institutionaliserede forestillinger om, hvordan den offentlige sektor kan bidrage til *økonomisk vækst*, og om hvordan man bedst muligt tilrettelægger økonomisk *rationelle arbejdsgange*, må også tilgodeses. De krav, som fremførtes mest i 80'ernes debat om indretningen af den offentlige sektor, var slagord som "bedst og billigst". Krav om effektivitet og produktivitet var i forgrunden, mens demokratisk-etiske problemstillinger førte en mere tilbagetrukket tilværelse. Situationen har ændret sig noget, blandt andet som følge af tamil-sagen, men problemstillingen stikker naturligvis dybere end denne ene sag.

Forestillingerne om, hvordan den offentlige sektor bidrager til økonomisk vækst i samfundet, er dels knyttet til, hvordan den bedst muligt støtter og regulerer den private sektor, og dels om hvordan den så effektivt som muligt tilrettelægger sin egen produktion. I forhold til tilrettelæggelsen af den offentlige sektors egen produktion er det begreber som effektivitet, produktivitet og dertil hørende procedure- og substansregler, der er centrale.

Det kan være på sin plads her at påpege, at det væsentlige i fremstillingen ovenfor ikke er eller kan være præcision, selvom jeg selvfølgelig har tilstræbt en sådan. *Det centrale her er at vise hvordan kulturelle regler strukturerer og giver kollektiv mening til bestemte enheder og aktiviteter, og integrerer dem i et større system af betydninger.*

Velfærdsstatens og enkelte velfærdsstatslige aktørers legitimitet er begrundet i dette større system af betydninger, og en sådan erkendelse har konsekvenser for vurderingen af forskellige strategier for velfærdsstatens udvikling, ligesom den har konsekvenser for analysen af forskellige aktørers rolle i denne udvikling.

Analysen gør det tydeligt at:

... vi alle er en del af noget, som er større end os selv: der er noget udover isoleret at overholde reglerne, at lave rationelle og målorienterede kalkuler og at sikre personaleudvikling. Den enkelte og organisationen er en del af noget større, et velfærdsstatsligt projekt, en frigørelse fra tidligere bindinger i ufrihed og fattigdom, en skabelse af et menneskeligt samfund ... (Klausen 1996: 17)

Jeg har hidtil primært holdt mig til den idemæssige side af det velfærdsstatslige projekt. Men det er klart, at disse ideer finder deres mere konkrete udtryk i velfærdsstatens organisering, og at ideerne reproduceres og omfortolkes i den sociale interaktion indenfor velfærdsstatens organisationer. Institutioner er både symbolske systemer og konkrete sociale relationer (Friedland & Alford 1991).

Jeg vil kort skitsere denne mere konkrete organisatoriske side af den offentlige kontekst, idet den specifikke kommunale kontekst analyseres i kapitel 4.

Hvordan er velfærdsstaten organiseret? Og hvordan kan denne organisering forstås i relation til den velfærdsstatslige version af modernitetens principper?

Jeg vil her gennemgå de mest fremtrædende generelle organisatoriske principper.

Velfærdsstaten er organiseret indenfor velfærdsstatens grænser, og den geografiske afgrænsning af forskellige enheder går igen som organisatorisk princip i hele velfærdsstaten. Mange af diskussionerne om velfærdsstaten handler om problemer ved dette organisatoriske princip.

Velfærdsstaten er som mange andre moderne stater opbygget ud fra princippet om at adskille den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Dette princip er nedfældet i den danske grundlov. Mange af diskussionerne om velfærdsstaten handler om principielle og praktiske problemer ved dette organisatoriske princip (Toftegaard Nielsen 1996). Princippet er et konkret udtryk for forestillingen om en retsstat, og

refererer tilbage til forestillingerne om retfærdighed og borgerlige rettigheder.

Den lovgivende magt udgøres i Danmark af Folketinget, der som bekendt vælges ved almindelige, frie valg. Den måde, Folketingets arbejde og valget til Folketinget er organiseret på, er et meget konkret udtryk for demokratiske procedure- og substansregler. Man kan godt argumentere for at de danske kommunalbestyrelser skal regnes med til den lovgivende magt, idet de er underordnet Folketingets lovgivning, men har en udfyldende rolle i forhold til denne. Relationen mellem den lovgivende og den udøvende magt er kendetegnet ved et organiseringsprincip, som er blevet kaldt den parlamentariske styringskæde, der blev omtalt i problemformuleringen, og hvor de demokratiske procedure- og substanskrav kan ses som en konkretisering af dette organisatoriske princip. Mange af diskussionerne om velfærdsstaten handler om problemerne ved dette princip.

Den dømmende magt udgøres af de forskellige domstole og af dommerstanden. Disse fortolker det omfattende hierarki af love og domme på grundlag af love. Disse udgør fundamentet for retssamfundet og kan ofte føres langt tilbage i tiden. Hele dette hierarki af regler fortolkes ikke helt uafhængigt af folkestemningen og andre tendenser i tiden. Domme fra gamle dage tages op til fornyet overvejelse i lyset af en forsigtig vurdering af tidens udviklingstendenser og magtforhold. Den dømmende magt udgør på mange måder den mest stabile og konservative del af velfærdsstaten. Dens legitimitet hænger sammen med forestillinger om borgerlige rettigheder, om at visse retsprincipper er hævet over de daglige politiske slagsmål, og med dommerstandens almindelige ekspertstatus på det juridiske område. Mange af diskussionerne om velfærdsstaten handler her om dommerstandens uvildighed, om dens afgørelser er retfærdige, om langsomme sagsbehandling, etc. En sådan debat kan føre til ændret lovgivning eller til kritik af domstolenes fortolkning af loven.

Det er *den udøvende magt*, der er vokset kraftigt i alle moderne stater, og selve ordet "den udøvende magt" må efterhånden siges at være en dårlig betegnelse på de aktiviteter, der foregår i denne del af velfærdsstaten. Betegnelsen er et levn fra tidligere tiders natvægterstat, og den eksplosive udvikling i velfærdsstatens opgaver har sat de gamle organiseringsprincipper under kraftigt pres. I én forstand er betegnelsen "den udøvende magt" imidlertid på sin plads, nemlig i forbindelse med det såkaldte

hjemmelsprincip. Enhver handling udført i den offentlige sektor skal i princippet have hjemmel i loven og i sidste instans i grundloven. Hjemmelsprincippet er et konkret organisatorisk udtryk for forestillingen om den parlamentariske styringskæde og retssamfundet, og disse forestillinger har deres begrundelse i mere universelle forestillinger om retfærdighed og individuelle borgerlige rettigheder. Hjemmelsprincippet har som konsekvens, at den offentlige sektor arbejder efter et omfattende og ofte svært gennemskueligt system af regler, der let kommer til at stå i modsætning til tilrettelæggelsen af effektive, produktive og fleksible arbejdsgange. Hensynet til materiel fremgang kommer til en vis grad i modstrid med hensyn til retfærdighed og individuelle borgerlige rettigheder. Den udøvende magt er gennemsyret af et hierarkisk-bureaukratisk organiseringsprincip. Dette organiseringsprincip er beskrevet i Webers idealtypiske bureaukratibegreb, som blev udviklet til at beskrive en generel tendens i de moderne samfund og ikke specifikt karakteristika ved den offentlige sektor. Weber karakteriserer bureaukratiet på følgende måde (1922/1992: 51-56):

- I. *There is the principle of fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is, by laws or administrative regulations (p.51)*
- II. *The principles of office hierarchy and of levels of graded authority mean a firmly ordered system of super- and subordination in which there is a supervision of the lower offices by the higher ones. (p.51)*
- III. *The management of the modern office is based upon written documents ("the files"), which are preserved in their original or draught form. (p.52)*
- IV. *Office management, at least all specialized office management-and such management is distinctly modern-usually presupposes thorough and expert training. (p.52)*
- V. *When the office is fully developed, official activity demands the full working capacity of the official, irrespective of the fact that his obligatory time in the bureau may be firmly limited. (p.52)*
- VI. *The management of the office follows general rules, which are more or less stable, more or less exhaustive, and which can be learned. (p.52)*

Det er indlysende, at de kendetegn ved bureaukratiet, der beskrives her, er fremtrædende aspekter ved de fleste sociale enheder, som overhovedet betegnes organisationer. Der er tale om en idealtipe-beskrivelse, hvilket vil sige, at konkrete, eksisterende organisationer kun delvist afspejler de kriterier, der er opstillet her. Webers

beskrivelse afspejler den moderne forståelse af organisationer som rationelle midler til at nå mål. Den udgør, modificeret med rationelt begrundede tilpasninger til forskellige omverdenstyper (Mintzberg 1988), den moderne forestilling om, hvordan man organiserer sig effektivt for at nå bestemte mål.

Den geografisk definerede enhed, adskillelsen af den lovgivende, den dømmende og den udøvende magt, den parlamentariske styringskæde, hjemmelsprincippet, og den bureaukratiske organisationsform er organiseringsprincipper, som har været gennemgående i den offentlige sektor igennem mange år, men som har haft forskellig konkret udformning og vægtning.

Som en afrunding på denne analyse af den offentlige kontekst relateres noget af den nyere offentlige organisationsteori (Antonsen 1989, Jørgensen & Melander 1992, Klausen 1996, Olsen 1986) til gennemgangen ovenfor, og nogle centrale begreber herfra integreres i fremstillingens teoretiske tilgang.

Klausens (1996) brug af begreberne 'stat', 'marked' og 'civilt samfund' udgør et spændende forsøg på at forene en omstændighedsbetinget teori om ledelse med en generel forståelse af samfundet. 'Stat' (magt og regler), 'marked' (penge og kontrakter) og 'civilt samfund' (moral, etik og tillid) ses som 'ordningsformer' for samspillet mellem mennesker. Disse ordningsformer indvirker alle på ethvert samspil mellem mennesker, men har forskellig vægt i forskellige sektorer i samfundet. Hypotesen er, at samspillet i de fleste organisationer i den offentlige sektor vil være præget af et fremtrædende element af magt og regler (stat). Det har betydning for de vilkår, som ledere i den offentlige sektor arbejder under og dermed for deres handlinger. I forhold til den tidligere fremstilling svarer begrebet ordningsformer stort set til Giddens strukturbegreb (regler og ressourcer). Begreberne stat, marked og civilt samfund er nogle generelle betegnelser på substansen af nogle af de mest centrale strukturer (ordningsformer) i det moderne samfund. Vi plejer at tænke på disse strukturer som afgrænset til nogle sektorer i samfundet. At tænke på dem som ordningsformer gør det muligt at forstå, hvordan disse virker sammen eller i modstrid med hinanden, som

Klausen antager, indenfor den samme sektor. Klausens specificering af det system af regler og ressourcer, som de tre begreber dækker over, er relativt upræcis. Begrebet 'stat', forstået som ordningsform, minder en hel del om Webers bureaukratimodel. Her er det regler og et over-underordnet forhold, der regulerer samspillet mellem mennesker. Begrebet 'marked', forstået som ordningsform, kan bedst forstås ved at tænke på de regler for køber-sælgerrelationen, der gælder i denne type af social interaktion. Der er altså også her tale om regler, men disse har en anden karakter, idet der i princippet er tale om uafhængige parter, der indgår i en bytterelation til hinanden. Begrebet 'civilt samfund', forstået som ordningsform, er sværere at præcisere i relation til den begrebsverden, som jeg har specificeret. Hvis man med moral forstår indbegrebet af, hvad der er rigtigt og sømmeligt for menneskers handle- og tænke måde, og med etik forstår den teoretiske begrundelse for moralen (Brüel 1976), så må man sige, at moralske og etiske overvejelser har præget organiseringen af den offentlige sektor. Sagt på en anden måde er stat og marked relativt konkrete udtryk for nogle mere fundamentale moralske regler og etiske begrundelser for disse regler. Tillid kan opfattes som en tro på, at en bestemt aktør, det kan være en person eller en organisation, vil agere i overensstemmelse med bestemte regler (i Giddens brede betydning).

Denne diskussion skulle gerne gøre det klart, at Klausens ordningsformer er meget tæt på denne fremstillings fokusering på regler og rationaler for handling. Men begreberne stat, marked og civilt samfund er for upræcise til at strukturere den empiriske analyse. Begreberne har primært deres styrke som et heuristisk værktøj for ledere, der skal begribe og handle hurtigt i komplekse sammenhænge. Det som begreberne i relation til denne fremstilling tydeliggør er, at *forskellige regelsystemer for social interaktion bliver aktiveret i forskellige situationer og sektorer. Regelsystemer, som traditionelt aktiveres i en bestemt kontekst, kan sprede sig til andre konteksttyper.* Dette kan skabe krydspres og konflikt mellem forskellige regelsystemer. Dette krydspres må håndteres med intelligens og sans for afbalancering af modsatrettede hensyn.

Johan P. Olsens artikel fra 1986 har været en central inspirationskilde for dette afsnit. I samme artikel introducerede han fire statsmodeller, som afspejler fire forskellige måder at opfatte statens og den offentlige sektors rolle i samfundet. Alle fire opfattelser

optræder i forskelligt blandingsforhold i de nordiske landes konkrete organisering af den offentlige sektor. Forestillingen om *den samfundsstyrende stat* er begrundet i flertalsstyret, og her optræder de politiske ledere som samfundets arkitekter. I forestillingen om *staten som supermarked* skal politiske ledere virke som gartnere snarere end som arkitekter. I forestillingen om *staten som moralsk fællesskab* har politiske ledere pligt til at forsvare generelle standarder for retfærdighed og rimelighed med henvisning til, hvad der er bedst for samfundet som helhed. I forestillingen om *den forhandlende stat* problematiseres statens magtmonopol, og staten ses mere som en konfliktløsningsmekanisme eller en mægler mellem forskellige interesser i samfundet. Olsens fire statsmodeller er senere blevet givet en organisationsteoretisk drejning af Jørgensen & Melander (1992), og det er deres version af de fire statsmodeller, som jeg her tager udgangspunkt i⁴. Ideen bag Jørgensen & Melanders udgave af modellerne er, at offentlige organisationer kan orientere sig i retning af fire forskellige pejlemærker, at de ofte "bør" orientere sig imod flere parter, og at det skaber krydspres. Offentlige organisationers primære retningsgiver kan være 1) at være politikernes redskaber, 2) at bevare eller fremme generelle principper og værdier, 3) at være mægler mellem organiserede aktører eller 4) at servicere brugerne af de offentlige ydelser bedst muligt (Jørgensen 1993: 219).

I *den suveræne stat* (samfundsstyrende stat) orienterer organisationen sig opad imod politikerne. Det er politikerne, der i kraft af det parlamentariske demokrati træffer beslutningerne og fordeler pengene. Dette princip er dels stadfæstet i grundloven, og dels en central del af vores kulturelle selvforståelse. Formelt gennemsyrrer den suveræne stat alle handlinger i den offentlige sektor via den parlamentariske styringskæde (Olsen 1978). Borgerne vælger et folketing (kommunalbestyrelse), som udpeger en regering (borgmester/magistrat), som leder en administration, som leder en række sagsbehandlings-, produktions-, og serviceenheder, som loyalt implementerer politikernes beslutninger. Dette hierarkiske styringsprincip håndhæves via et hjemmelsprincip om, at enhver handling i en offentlig organisation skal have hjemmel i nogle regler, som har hjemmel i et cirkulære, som har hjemmel i en lov, som i sidste

⁴Jeg synes iøvrigt at Jørgensen & Melander tydeligere burde have præciseret at de fire modeller er hentet hos Olsen.

ende har hjemmel i grundloven, og via finansloven/den kommunale budgetlægning og princippet om, at enhver økonomisk transaktion skal have hjemmel i det budget, som politikerne har vedtaget. Borgerne optræder her i rollen som vælger og undersåt, mens den offentlige organisation er politikernes loyale redskab.

I *den responsive stat* (supermarkedsstaten) er den offentlige organisation rettet mod brugerne/kunderne/klienterne. Her er det hierarkiske styringsprincip vendt på hovedet, og den offentlige organisation orienterer sig direkte mod brugerne. En lang række af de reformer, som er blevet gennemført i de senere år, har som rationale at gøre den offentlige sektor mere responsiv overfor brugernes krav og behov. Den responsive stat kan have forskellige udformninger.

Den kan være udformet som en *"supermarkedsstat"* karakteriseret ved interne belønningssystemer relateret til produktivitet, konkurrence mellem offentlige organisationer, betalingsordninger med efterspørgselseffekt og andre markeds lignende mekanismer. Borgeren optræder her i rollen som konsument, mens den offentlige organisations rolle ligner en privat virksomheds.

Den kan være udformet som en *"servicestat"* karakteriseret ved en generel serviceorientering overfor brugerne, der ikke er skabt ved markeds lignende mekanismer, men er indbygget i personalets professionelle kodeks og organisationens kultur. Borgeren optræder her i klientrollen, mens den offentlige organisation optræder som "lyttende monopol".

Endelig kan den være udformet som en *"selvforvaltningsstat"*, som i modsætning til de to foregående bygger på borgerens aktive og direkte deltagelse i udviklingen af den offentlige organisations udbud og inddragelse i (eventuelt overtagelse af) selve produktionen.

I *den forhandlende stat* optræder den offentlige organisation som mægler mellem forskellige interesser i samfundet. Den offentlige organisation er her placeret i et konfliktfelt mellem erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedsorganisationer, personaleorganisationer etc. Ved siden af de konkrete ydelser, der skal produceres, er en væsentlig side ved den forhandlende stat at udvikle og reproducere indflydelsesmønstre for herigennem at skabe politisk integration og stabilitet. Borgeren optræder her som medlem af en interesseorganisation. Den offentlige organisation kan

optræde i forskellige varianter, men det særlige er den institutionelle opbygning af forhandlingsfora, til hvilke der er sket en delegation af autoritet. Organisationsprincippet er følgelig horisontale relationer mellem forvaltning og forskellige eksterne parter.

I den autonome stat (staten som moralsk fællesskab) er den offentlige organisation garant for og bærer af bestemte værdier. Den grundlæggende orientering er indadvendt mod organisationens centrale mission, og det organisatoriske princip er nærmest at sikre en afskærmning af den "organisatoriske kerne" fra såvel politikere som borgere. Borgeren er her et retssikret, vejledt og socialiseret individ. Autonomien kan fremmes på forskellige måder. For det første kan den være sikret gennem retsregler. For det andet kan det værdimæssige aspekt understreges ved eksempelvis at rekruttere ansatte på basis af holdninger, værdier eller bestemte livserfaringer. For det tredje kan det teknokratiske aspekt understreges gennem den faglige ekspertise.

De fire modeller hænger sammen med den moderne forestillingsverden, som blev behandlet ovenfor. Velfærdsstatens regler, som blev sammenfattet i tabel 2.4.2, udgør sammen med det realpolitiske hensyn til gruppestyrke et kompliceret sæt af regler, der aktiveres med forskellig styrke i forskellige situationer. Denne afvejning medfører, at velfærdsstatslige aktører (organisationer eller positionsindehavere) i forskellige situationer enten orienterer sig opad mod politikerne, nedad mod brugerne, horisontalt mod forskellige interessenter eller indad mod etisk begrundede værdier. Modellerne illustrerer, hvordan sådanne forestillinger har en konkret organisatorisk basis. Modellerne inddrager dog også regler som ikke er specifikke for velfærdsstaten. Det gælder særligt fagprofessionelle værdier og bureaukratiske organiseringsprincipper, som jo gennemtrænger enhver organisation. Det centrale i modellerne er, at aktører ud fra en (bevidst eller ubevidst) kompliceret afvejning af forskellige præmisser orienterer sine handlinger i én af fire mulige retninger. Modellerne beskriver så de rationaler eller hensyn, som må formodes at trække i den ene eller den anden retning.

De mange modsætningsfyldte systemer af institutionaliserede regler, som

kendetegner velfærdsstaten, nødvendiggør visse dekoblingsmekanismer (Brunsson 1989). Det er for det meste umuligt for en velfærdsstatslig aktør at tilgodese alle reglerne på én gang. Ud fra en organisatorisk logisk betragtning kan **dekobling** i princippet ske på i al fald fem forskellige måder:

- * *dekobling i tid* - på visse tidspunkter skal aktøren handle i overensstemmelse med én type regler, mens han på andre tidspunkter skal handle i overensstemmelse med andre regler.
- * *dekobling i rum* - i bestemte sammenhænge skal aktøren handle ud fra et sæt regler, mens han i andre sammenhænge skal handle ud fra et andet sæt regler.
- * *dekobling i enhed* - visse enheder i organisationen skal handle ud fra et sæt regler, mens andre enheder skal handle ud fra andre regler.
- * *dekobling ved hykleri* - aktøren tilfredsstiller ved sin snak en type regler, mens han i sine handlinger lever op til et andet sæt regler.
- * *dekobling i ydelse* - visse ydelser leveres ud fra et sæt regler, mens andre ydelser leveres ud fra hensynet til andre regler.

Kommunernes brug af *dekobling i tid* i form af den politiske valgcyklus er blevet grundigt belyst i doktorafhandlingen "Den politiske cyklus":

I den undersøgte periode kunne der konstateres en meget tæt sammenhæng mellem valgcyklen og kommunernes udgifts- og skattepolitik. Sammenhængen er ikke unik. Den kunne konstateres i andre lande, der på en række centrale dimensioner mindede om Danmark. ... udgifterne tenderer mod at stige frem til valget, mens skatterne holdes i ro eller evt. sænkes, ... Endvidere blev der ... påvist en klar tendens til, at der foretages en opsparing mellem valgene. (Mouritzen 1991: 519)

Mouritzens empiriske resultater kan gives forskellige tolkninger på individplan, men på det organisatoriske niveau virker tilpasningen til valgcyklen som en dekobling i tid. Imellem valgene har man tendens til at føre en restriktiv skatte- og udgiftspolitik, men denne ændres når valgdagen nærmer sig til en mere ekspansiv økonomisk politik. Et andet kommunalt eksempel på dekobling i tid foregår ved de årlige budgetforhandlinger. Luftige dyre projekter udskydes til en ubestemt fremtid og får gode ord med på vejen. Man håndterer i nogen grad konflikter i nutiden ved at fremsætte gyldne løfter om fremtiden.

Dekobling i rum er særligt relevant, når man skal forstå konkrete aktørers

ændringer. Vi skal senere se, hvordan kommunaldirektørens samspil med politikerne er struktureret af forskellige regler før, under og efter møderne i det politiske system. Joffman (1959) har ved hjælp af begreberne "frontstage" og "backstage" givet en række fine beskrivelser af, hvorledes vi anvender sådanne dekoblingsmekanismer i hverdagen. I kapitel 6 anvendes disse begreber i analysen af samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør.

Dekobling i enhed er velkendt i den klassiske distinktion imellem politik og administration, men i øvrigt også i de velkendte "abespil", hvor forskellige afdelinger og aktører i organisationen forsøger at skubbe ansvaret for fiaskoen fra sig og samtidig få æren for eventuelle succes'er. I forbindelse med kommunernes decentralisering af ansvar til skoler og institutioner er politikernes overordnede ansvar for det, der foregår, blevet mere uklart.

Dekobling ved hjælp af hykleri handler om at sige et og gøre noget andet. Det er et velkendt fænomen fra organisationsteorien, at reformer i organisationer ofte primært foregår på et retorisk plan, mens de konkrete ændringer i organisationens adfærdsrutiner ofte er yderst begrænsede (Brunsson & Olsen 1993).

Der er nogle særlige problemer knyttet til *dekobling ved hjælp af velfærdsstatens ydelser* som hænger sammen med at disse ydelser både har **en brugerrettet og en almen karakter** (Antonsen 1989, Jørgensen & Melander 1992). Med **den brugerrettede del af ydelsen** menes den del, der retter sig direkte mod brugerne. Det er f.eks. undervisning af en elev i dansk og regning. Hvis eleven og hans forældre oplever, at han får en god undervisning, er den brugerrettede del af ydelsen i orden. Men på et andet niveau handler undervisning ikke kun om at uddanne en bestemt navngiven person. Undervisning handler også om at udvikle og reproducere arbejdsstyrken, og at opdrage børnene til generelle normer og værdier med henblik på, at de kan indgå i samfundets kultur og politiske system. Denne del af produktet kaldes her **den almene del af ydelsen**. Til velfærdsstatens ydelser er der ofte knyttet såvel en brugerrettet som en almen del. I det omfang, der måtte være konflikter imellem de to dele, står den offentlige organisation i et dilemma.

2.5 En generel beskrivelse af lederens arbejde

I afsnit 2.4.1 blev der givet en generel karakteristik af organisationer og positioner i organisationer. I dette afsnit gives en generel karakteristik af den særlige position i organisationer som kaldes lederpositionen - chefen, direktøren, lederen, o.s.v. Det er på ingen måde nogen let opgave. Der findes et utal af forskellige definitioner af, hvad ledelse, lederskab og chefskab drejer sig om (Bass 1990, Yukl 1994). Opgaven lettes imidlertid noget, når udgangspunktet indsnævres til positioner i formelle organisationer.

Lederpositionen er kendetegnet ved, at lederen har det formelle ansvar for, at organisationen fungerer som organisation (Mintzberg 1973). I relation til figur 2.4.1.1 legitimeres en leders interne arbejde i organisationen ved at henvise til hensynet til koordineringen, de fælles interesser og de fælles betydninger i den enhed, som han er leder for, mens hans eksterne arbejde i forhold til aktører i organisationens omverden begrundes ud fra behovet for at regulere organisationens omverdensrelationer.

I dette afsnit udvikles en generel beskrivelse af lederens arbejde, som gør det muligt at analysere, hvordan regler og ressourcer aktiveres i lederens hverdag, strukturerer hans handlinger og integrerer disse i den sociale kontekst af mening og interaktion, som han opererer i. Der indledes med en kritisk diskussion af den adfældsorienterede ledelsesforsknings beskrivelse af lederes arbejde (2.5.1), hvorefter en alternativ generel beskrivelse af lederens arbejde udvikles (2.5.2).

2.5.1 Den adfældsorienterede ledelsesforskning

I denne afhandling belyses nogle af de samme spørgsmål, som den adfældsorienterede tradition indenfor ledelsesforskningen fokuserer på på et mere generelt niveau. Det er spørgsmål som:

- Hvad laver en leder?
- Hvorfor gør han det?

Der gennemføres derfor her en kritisk diskussion af denne tradition.

John Van Maanen behandler i sin bog: "Tales of the Field. On Writing Ethnography", en række forskellige måder at skrive på indenfor etnografien, hvoraf den ene kaldes "confessional tales" (1988: 73-100). Forskeren "bekender" hvad han har gjort, og hvilke problemer han er stødt ind i i løbet af forskningsprocessen. Dette afsnit indledes med en sådan "confessional tale". Undersøgelsen af kommunaldirektørens arbejde tog afsæt i den adfærdsorienterede ledelsesforskning, som behandles i dette afsnit. Kommunaldirektørens arbejde blev registreret som hændelser, der blev inddelt i kategorier udviklet indenfor den adfærdsorienterede ledelsesforskning (Hansen 1995). Under det fortsatte empiriske og teoretiske arbejde med afhandlingen er jeg imidlertid gradvist blevet mere kritisk overfor forskellige aspekter ved denne tradition. Den adfærdsorienterede ledelsesforskning har leveret nogle udmærkede beskrivelser af generelle træk ved lederes adfærd, men når man ønsker at opnå en dybere forståelse af de struktureringsmekanismer, der er på spil i hverdagen, bliver denne traditions manglende interesse for meningssystemer og institutionel kontekst et problem. De kritiske kommentarer, som fremsættes her, skal ses som et forsøg på ikke at smide "barnet ud med badevandet", men derimod fastholde central indsigt fra denne tradition.

Det mest kendte studie indenfor traditionen er Mintzbergs "The Nature of Managerial Work" fra 1973. Mintzberg byggede på en tradition, som startede med svenskeren Sune Carlsons bog "Executive Behaviour" fra 1951. I en induktivt præget forskningsproces forsøger forskerne indenfor denne tradition at kortlægge, hvad det egentlig er, ledere laver. Forklaringen på lederens adfærd forsøger man at finde i nogle universelle træk ved lederens funktion i organisationen og ved forskellige situationsafhængige variable. Den adfærdsorienterede ledelsesforskning kan ses som en reaktion på mere normative tilgange til studiet af ledelse. I stedet for at tage udgangspunkt i urealistiske idealer om ledelse vil man tage udgangspunkt i en beskrivelse af lederes faktiske arbejdsituation. Ideen er, at man ud fra en sådan beskrivelse kan nå frem til en bedre forståelse af, hvad der kræves af ledere, hvilke færdigheder og evner der er brug for, og hvad det vil sige at være en effektiv leder.

Forestillingen om, at man kan gå ud og se, hvad der sker uden forudfattede

meninger, som en stor del af denne tradition er præget af, er dog fundamentalt set problematisk. Det, man ser, er præget af de begreber og forestillinger, man har med sig. En af erkendelserne fra den fænomenologiske tradition er, at forståelse er bundet til evnen til at beskrive handlinger sprogligt (Giddens 1995: 239). Hvis man ikke bevidst udvikler alternative fortolkninger og forståelser, vil man have en tendens til at hænge fast i etablerede forestillinger.

Mange af de beskrivelser af lederes arbejde, der er lavet indenfor denne tradition, er da også påvirket af den funktionalistiske forestilling om ledelse, som kendes fra Fayol og Gullick (Mintzberg 1991). Problemet ved denne type forklaringer er, at

what organizations need is not necessarily what managers do (Mintzberg 1991: 105).

Når man læser den adfærdsorienterede litteratur har man ind imellem en fornemmelse af at funktionalismen har sneget sig ukritisk ind ad bagvejen.

Der findes mange forsøg på at beskrive generelle træk ved lederes arbejde. Hales (1993) og Yukl (1994) repræsenterer nogle af de senere forsøg på en syntese. I tabel 2.5.1 ses en fri oversættelse af Hales forslag til en opsummering af generelle træk ved lederes arbejde.

Tabellen kunne se anderledes ud, men den giver et godt indtryk af nogle generelle træk ved lederes arbejde, som de fleste undersøgelser indenfor denne forskningstradition peger på.

Tabel 2.5.1: Generelle træk ved formen og indholdet af lederes arbejde

Formen af arbejdet		Indholdet af arbejdet	
(F1)	Fragmenteret - kortvarige og ofte afbrudte aktiviteter.	(I1)	Topfigur - lederen repræsenterer sin organisation i en række interne og eksterne sammenhænge. Lederens tilstedeværelse (eller fravær) og opførsel har en ceremoniel symbolsk betydning, og lederen fungerer som en central kontaktperson.
(F2)	Reaktivt - ledere reagerer på begivenheder og anmodninger snarere end selv at tage initiativ til dem.	(I2)	Modtage, sortere og fordele information som går ind og ud af organisationen.
(F3)	Præget af presserende dag-til-dag og ad hoc opgaver.	(I3)	Forhandle med underordnede, overordnede, andre ledere indenfor og udenfor organisationen og diverse eksterne forbindelser.
(F4)	Forhandlet - lederen er i høj grad med til at forhandle og definere det konkrete indhold og af hans arbejde.	(I4)	Overvåge og sikre en stabil arbejds gang i organisationen ved at håndtere forstyrrelser, løse problemer og tage sig af uforudsete situationer.
(F5)	Udvælgende med hurtige skift mellem aktiviteter.	(I5)	Fordele ressourcer i form af penge, materialer og mennesker.
(F6)	Beslutninger og planer udvikles, mens man er i gang med andre aktiviteter.	(I6)	Lede og kontrollere underordnedes arbejde.
(F7)	Præget af høj grad af direkte ansigt-til-ansigt kommunikation.	(I7)	Udvikle kontakter og skabe netværk med andre aktører.
(F8)	Konkret - præget af praktiske problemstillinger snarere end mere abstrakte overvejelser.	(I8)	Skabe formyelse, dels gennem nye mål og dels gennem forbedrede metoder i organisationens arbejdsgange.
		(I9)	Planlægge hvad der skal gøres og hvornår.

Kilde: frit efter Hales 1993

Tabel 2.5.1 er et eksempel på de taxonomier og lister som den adfældsorienterede ledelsesforskning er så rig på. Tabellen fastholder distinktionen mellem form og indhold, som blev indført af Carlson i 1951. Der er generelt større enighed om tabellens venstre side (formen af arbejdet), mens den højre side (indholdet af arbejdet) er mere kontroversiel. Problemerne med at nå frem til en generel entydig beskrivelse af indholdet/meningen/formålet med lederes arbejde er ikke tilfældige. De er, som der senere vil blive argumenteret for, udtryk for det problematiske i forestillingen om, at man kan tillægge en bestemt adfærd en generel entydig betydning. Det betyder ikke at ovenstående liste over indholdet af lederes arbejde er forkert. Det er bare en blandt mange mulige beskrivelser af hensigten med lederes handlinger.

Sådanne lister over generelle træk ved formen og indholdet af lederes arbejde giver et indtryk af, hvad ledelsesarbejde handler om. I det følgende kommer der ikke nærmere ind på baggrunden for listens enkelte punkter⁵.

⁵Interesserede henvises til Hales (1986, 1993), Martinko & Gardner (1990) eller Yukl (1994).

I stedet diskuteres manglerne ved sådanne lister, idet de på mange måder giver et fortegnet billede af lederens arbejde. Diskussionen bruges som udgangspunkt for at udvikle en alternativ, generel beskrivelse af lederens arbejde.

For det første er betydningen af nogle af begreberne på listen uklar. I forhold til hvad er en aktivitet eksempelvis kortvarig (F1)? Der er sandsynligvis mange typer jobs, hvor der er endnu kortere mellem aktiviteterne end i de fleste lederes arbejde. Pointen er i dette tilfælde, at det, som de adfældsorienterede ledelsesforskere sammenligner med, er en myte fra managementlitteraturen. Myten om den store strateg der i ro og mag planlægger og træffer beslutninger om, hvad der skal ske. Det er i forhold til dette billede, at lederes arbejde er fragmenteret. Det er yderst sjældent, at ledere har mulighed for eller ønsker at trække sig ud af hverdagens strøm af små og store problemer for at lave store forkromede planer. Et andet eksempel, som hænger sammen med det første, er begrebet planlægning. Hvad vil det sige at planlægge (I9)? Mintzberg (1973) blev bl.a. kendt for at vise at ledere næsten ikke bruger tid på at planlægge. Kotter (1982) kvalificerede senere denne iagttagelse med begrebet "planning on their feet". At ledere ikke sætter sig ned for at planlægge, men udvikler deres ideer og planer mens de er i gang med deres daglige arbejde. Men planlægning kan betyde alt fra skemalægningen af det daglige arbejde til langsigtede planer eller strategier for virksomheden. Hvis der med planlægning menes noget i retning af det sidste, er der snarere tale om en funktionel hensigtserklæring end en iagttagelse støttet af den empiriske forskning.

For det andet siger listen ikke noget om vægtningen mellem de enkelte punkter. Det gør en stor forskel om nogle punkter har større betydning end andre i forskellige typer ledelsesarbejde. Når man stiller punkterne op på en liste kommer de til at fremstå som lige betydningsfulde. Dette er det kritikpunkt, som den adfældsorienterede forskningstradition har været mest opmærksom på. Svaret har været, at det afhænger af situationen. Man har udviklet og testet hypoteser om betydningen af forskellige karakteristika ved situationen for lederens adfærd⁶.

For det tredje fortæller listen ikke noget om de mekanismer, der skaber den observerede adfærd. Det er ikke en teori, men en liste hvor man har givet nogle

⁶Se eksempelvis Mintzberg (1973), Hales (1993) og Yukl (1989, 1994)

tilsyneladende universelle træk ved formen og indholdet af arbejdet et navn. Det får Mintzberg til at skrive

... I went in search of what we have learned about the content of managerial work over these forty years. What I found was most discouraging: almost no theory, instead a great many lists, ... (1991: 102)

I de tilfælde, hvor den adfærdsorienterede ledelsesforskning har et bud på en teori om lederes adfærd, er den i reglen bundet til en snæver, funktionel organisationsforståelse (Hansen 1996).

For det fjerde siger listen ikke noget om sammenhængen mellem de enkelte punkter. På listen er hverdagens strøm af aktiviteter skåret ud af den sammenhæng, de indgår i. Listen giver overblik, men giver også et fortegnet billede af, hvad det er der foregår, fordi processen og sammenhængen er fraværende. En beskrivelse i listeform kan ikke give denne forståelse. Den er et statisk billede, som i bedste fald kan give overblik. Fremstillingsteknisk er en af metoderne til at give fornemmelse for proces og sammenhæng at fortælle historier.

Som illustration indskydes her en lille konstrueret historie fra kommunaldirektørens hverdag. Denne fortælling illustrerer sammenhængen mellem nogen af punkterne i tabel 2.5.1:

Fortælling 2.5.1: En konstrueret time i kommunaldirektørens arbejde

Kl. 8.00 tirsdag morgen er kommunaldirektør (KD) NN på vej til arbejde i sin bil. På vejen hører han i lokalradioen at borgmesteren er blevet meldt til politiet af arbejdstilsynet (AT). Kommunen har ikke overholdt en tidsfrist for indførelse af forbedringer af lokalerne i skolefritidsordningen, som AT havde krævet.

Kl. 8.15 ankommer KD til kontoret, siger godmorgen til sekretærene og går ind på sit kontor. Han starter med at foretage to opringninger. Først til den tekniske direktør for at få opklaret hvad kommunen har gjort i relation til AT's politianmeldelse. Dernæst til personalechefen vedrørende forberedelse af møde med kommunens tillidsfolk fredag. Ingen af dem er på kontoret, men sekretæren lover at få dem til at ringe tilbage. Herefter gennemgår han postbunken kursorisk for at tjekke, om der er noget presserende post.

Kl. 8.20 sætter han sig til at gennemgå et oplæg til budgetforslag, som skal diskuteres på et udvidet møde i budgetprojektgruppen kl. 9.00. Han går forslaget igennem, gør et par notater og ringer til økonomichefen og stiller et par spørgsmål. Under gennemgangen af budgetforslaget bliver han afbrudt fire gange. Sekretæren kommer ind med nogle papirer, som han rutinemæssigt skriver under. Den tekniske direktør ringer tilbage og forklarer, hvorfor kommunen ikke kunne overholde AT's

tidsfrist. Personalechefen ringer, og de aftaler et møde om eftermiddagen. KD instruerer ham om at få lavet nogle plancher til sit oplæg, og skaffe indenrigsministeriets nøgletal til BM's oplæg. Informationsmedarbejderen kommer forbi og fortæller om et møde i turistforeningen aftenen før. Informationsmedarbejderen, som er konstitueret turistchef, fortæller om et skænderi, hvor to personer, som også er medlemmer af byrådet, blev voldsomt uvenner. Kl. 9.00 går han hen til mødet i budgetprojektgruppen.

Denne konstruerede time fra kommunaldirektørens arbejde, giver et indtryk af sammenhængen mellem nogle af punkterne i tabel 2.1. Han bliver ofte afbrudt, mens han forbereder sig til mødet i budgetprojektgruppen (F1). Han reagerer på en situation i omverdenen ved at kontrollere de underordnedes arbejde (F2 og I6). Arbejdet er præget af presserende dag-til-dag opgaver (F3). Kommunaldirektøren er udvælgende (F5), i det han eksempelvis vælger at bruge tid på at høre informationsmedarbejderens historie istedet for at forberede sig til budgetmøde. De fleste aktiviteter kan karakteriseres som modtagelse, sortering og fordeling af information (I2). Budgetmødet skal forberede et oplæg om fordeling af kommunens ressourcer for det kommende år (I5). Reaktionen på politianmeldelsen kan også ses som en hurtig håndtering af et uforudset problem (I4). Om det sikrer fortsat stabile arbejdsgange er en anden sag. Arbejdet er præget af konkrete praktiske problemstillinger (F8) og af direkte ansigt-til-ansigt kommunikation (F7).

Konsekvensen af dette fjerde kritikpunkt er for det første at inddrage historier som en del af analysen af lederens arbejde, og for det andet at udarbejde en grundbeskrivelse af lederens arbejde, som åbner op for en forståelse af, hvordan regler og ressourcer aktiveres i konkrete hverdagssituationer, strukturerer aktørens handlinger og integrerer disse i de større sociale strukturer, som de indgår i.

For det femte har den adfærdsorienterede ledelsesforskning kun i begrænset omfang interesseret sig for den betydning, som lederne selv har tillagt deres handlinger. Man har i stedet prøvet at give en "objektiv" fortolkning af lederens adfærd. I det følgende bruges Webers "verstehen" begreb (Giddens 1995: 233-245) til at skelne mellem adfærd og handling, idet Schutz's og Garfinkel's mere vidtrækkende forståelse af begrebet inddrages. Ved adfærd menes det som kan iagttages udefra. F.eks en beskrivelse som "han gik ud i forkontoret og kopierede et brev". I Webers forståelse er adfærd den objektive side af menneskers praksis. Man kan observere mennesker på

samme måde, som man kan observere krabber og grise. Betegnelsen handling bruges, når den mening, som den aktør der udfører handlingen tillægger sin adfærd, indgår som en væsentlig del af analysen af det, der sker. En handling kan således ikke beskrives ud fra ren observation. Enhver handling har i Webers fortolkning både en subjektiv og en objektiv dimension. Lidt firkantet kan man sige, at adfærd + mening = handling. Konsekvensen er, at samfundsvidenskaberne har en meningsdimension som naturvidenskaben ikke behøver at forholde sig til. Man kan ikke spørge krabberne, hvorfor de gør, som de gør. Det er forskerne nødt til at slutte sig til, og der er udviklet en række regler for, hvordan man kan slutte fra observationer til forklaringer. Webers distinktion er nyttig, fordi den tvinger forskeren til at være opmærksom på, hvem det er, der tillægger adfærden en mening - forskeren eller det menneske, som udfører handlingen. I ovenstående overvejelser bruges meningsbegrebet imidlertid relativt snævert - som et slags forskningsredskab. I den fænomenologiske og fortolkende tradition, som Schutz og Garfinkel blandt andet er eksponenter for, får meningsbegrebet en mere vidtrækkende betydning og bliver et grundvilkår for al menneskelig praksis (Giddens 1995: 233-245). Adfærdsbeskrivelser er kun mulige, fordi de er rodfastet i en fælles forhåndenværende viden. Enhver beskrivelse refererer tilbage til en sådan forhåndenværende viden (Schutz 1975). Uden en fælles forforståelse er en alment accepteret beskrivelse ikke mulig. Meningsbegrebet har således både en relativt snæver forskningsteknisk betydning og en helt fundamental betydning som et grundlæggende livsvilkår for ethvert menneske. I forlængelse af disse overvejelser vil der fremover blive skelnet imellem meningsbegrebets snævre og generelle betydning.

Denne diskussion af begreberne 'adfærd', 'mening' og 'handling' fører frem til en grundlæggende problemstilling i det indhold/den mening, som den adfærdsorienterede ledelsesforskning tillægger lederes arbejde. Problemet er, at den samme adfærd, som tidligere nævnt, kan tillægges forskellige betydninger, og at det kræver kontekstuel forståelse at kunne afgøre om den ene betydning er mere "passende" end den anden.

No end of trouble has been brought about by the tendency of philosophers to presume that the question 'What is X doing?' has a

unitary answer; For it soon becomes apparent that there are many possible responses to such a question: someone may be said to be 'bringing down a metal implement on wood', 'chopping logs', 'doing his job', 'having fun', etc. ... all these characterizations can be quite correct descriptions of what is going on - although, depending upon the context in which the query is formulated, only certain of them will be 'appropriate'. Picking up *which* is precisely one of the subtle skills which lay actors master as a routine characteristic of their participation in, and active production of, everyday interaction (and which they are able to manipulate to produce humour, irony, etc.). (Giddens 1993: 87)

Den samme handling kan således beskrives på en række forskellige måder, som hver især kan være korrekte. De fleste adfærdsorienterede ledelsesforskere har sat sig for at beskrive lederes adfærd på en korrekt måde, der uddrager nogle universelle træk ved lederes handlinger, som samtidig adskiller dette fra andre typer af arbejde i organisationer⁷. Det har eksempelvis været Mintzbergs ambition på området, og her er han løbet ind i en del problemer.

... one might conclude that there can be no general theory of what managers do, only specific descriptions of what particular managers do in certain circumstances. "[Their] interconnectedness means that managerial tasks are closely linked to their organizational context and cannot easily be abstracted from them" (Whitley, 1989, p. 213).

There is certainly a grain of truth in this too, although my own conclusion is that viable theory about managerial work must therefore be bumped up one level of abstraction. (Mintzberg 1991: 108)

Hvorom alting er, så er det ikke formålet med denne afhandling at sammenligne kommunaldirektørens handlinger med en beskrivelse af nogle generelle træk ved alle lederes arbejde. Formålet er at udvikle en generel grundbeskrivelse, som gør det muligt at forstå, hvorledes regler og ressourcer på en lang række niveauer indvirker på og strukturerer lederens daglige handlinger, og som gør det muligt at sammenligne lederens arbejde med andre organisatoriske kentauers arbejde. Grundelementerne i denne beskrivelse udgøres af begreberne 'aktører', 'scener' og 'opgaver'. Kimen til denne beskrivelse kan føres tilbage til Mintzbergs beskrivelse af indholdet af lederens

⁷Rosemary Stewart er en markant undtagelse fra denne tendens (1967, 1982, 1994)

arbejde (se tabel 2.5.2).

Tabel 2.5.2: Mintzbergs teori om indholdet af lederens arbejde (Mintzberg 1973, Hansen 1993)

Mintzberg's "rolle" kategorier ¹		
Navn	Indhold	Eksempler
Topfigur	Symbolisk overhoved. Udfører rutinepligter af juridisk eller social natur.	Hilse på gæster. Rutinemæssige formalia underskrifter.
Leder	Motivere, give ordre, træne, opmuntre underordnede.	De fleste relationer til underordnede.
Forbindelsesled	Vedligeholde og udvikle relationer til aktører udenfor organisationen.	Mellemkommunalt samarbejde. Møder med det lokale erhvervsliv.
Underordnet	Ansvarlig for udførelse af ordre fra overordnede.	Økonomiudvalgs- og byrådsmøder. Visse møder med borgmesteren.
Informations- søger og modtager	Søge og modtage information for at forstå organisation og omverden.	En stor del af postbehandlingen. Deltagelse i konferencer af informativ art.
Informations- sorterer og fordeler	Sortere og videregende information (a) fra omverdenen ind i organisationen (b) fra en medarbejder til en anden.	Informationer fra byråds- og økonomiudvalgsmøder til ledere i det administrative system. Informationer om praksis i andre kommuner.
Talsmand	Information fra organisationen til omverdenen	Udsendelse af information af generel og specifik art til kommunens borgere.
Initiativtager	Iværksætter af intern organisationsudvikling og af ekstern projektsudvikling.	Igangsætning af kvalitetsudvikling. Initiativer til mellemkommunalt samarbejde.
Problemløser	Indgrib i situationer, hvor der er opstået uventede eller undervurderede problemer.	Sektorkonflikter mellem forvaltninger. Visse klager fra borgere.
Ressourcefordeler	Vedligeholdelse og udvikling af organisationens ressourcefordelingssystem. Dette gælder finansielle, menneskelige, materielle og tidsmæssige ressourcer.	Arbejde med det kommunale budget. Ændring af opgavefordeling mellem medarbejdere og mellem afdelinger.
Forhandler	Organisationens ansvarshavende repræsentant i forhandlinger med eksterne parter.	Forhandlinger vedrørende køb og salg af ejendomme.

1. Mintzberg havde ikke underordnet med som en lederrolle. Den er tilføjet i senere undersøgelser (Martinko og Gardner, 1990).

Mintzbergs skitse til en teori bygger på følgende ræsonnement. Det er den formelle autoritet og status der, er knyttet til en given lederposition, der definerer lederen. Mintzberg tager således udgangspunkt i den formelle organisationsstruktur, hvilket også er udgangspunktet i denne afhandling. Det er med udgangspunkt i denne position, at lederen indtræder i de 'interpersonelle roller'. Disse interpersonelle roller defineres generisk som henholdsvis 'topfigur', 'leder' og 'forbindelsesled'. Med begrebet 'leder' tænker Mintzberg på relationen til de underordnede. Med ordet 'forbindelsesled' tænker Mintzberg på relationen til ligestillede indenfor og udenfor organisationen. I

disse to roller tager han således igen udgangspunkt i nogle hierarkisk definerede regler for relationen imellem kategorier af aktører. Nogle regler der er defineret gennem den formelle organisationsstruktur. Da de fleste ledere også har overordnede, er rollen som 'underordnet' blevet tilføjet af forskere, som har brugt Mintzbergs teori (Martinko & Gardner 1985). I rollen som 'topfigur' repræsenterer lederen organisationen i en række ceremonielle sammenhænge. I relation til den organisationsforståelse der er skitseret i figur 2.4.1, repræsenterer lederen i disse sammenhænge de fælles interesser og forståelsesrammer i organisationen. Det symbolske aspekt er dog altid fremtrædende i lederens arbejde. Uanset hvad lederen gør, er det med til at signalere, at visse aktiviteter er væsentlige eller uvæsentlige. Det, Mintzberg har i tankerne, er imidlertid de mange situationer, hvor det symbolske ceremonielle er lederens primære funktion. Via de personrelationer, som lederen indgår i, kommer lederen til at fungere som 'et informationssystem'. Det meste af lederens dag går med at modtage, sortere og videregive information. Mintzberg kategoriserer de forskellige former for informationsbearbejdning i de tre roller 'informationssøger- og modtager', 'informationssorterer- og fordeler' og 'talsmand'. Mintzberg antager dernæst, at det, som lederen bruger denne information til, er til at 'træffe beslutninger'. Mintzberg kategoriserer beslutningsadfærden i fire forskellige roller. 'Initiativtager', 'problemløser', 'ressourcefordeler' og 'forhandler'.

Mintzbergs udgangspunkt i lederens position i den formelle organisation er i overensstemmelse med udgangspunktet i denne afhandling. Uanset om vi taler om kommunaldirektører eller chefer i den private sektor, så er det deres position i en formel organisation, der definerer dem som undersøgelsens genstandsfelt. Som fremhævet i problemformuleringen er det netop denne position, som gør dem interessante som forskningsobjekt.

Med udgangspunkt i sin position i organisationen indgår lederen i et netværk af personrelationer. Men disse personrelationer beskrives dårligt med Mintzbergs tre (fire) generiske roller. Det er der flere grunde til. For det første er de hierarkiske relationer ofte mere uklare, end Mintzberg synes at antage. For det andet skifter relationerne mellem de samme aktører fra situation til situation. Der er eksempelvis

forskel på kommunaldirektørens samspil med politikerne under møderne i det politiske system og udenfor disse møder. For det tredje er jeg ikke her interesseret i generiske, akontekstuelle aktørkategorier. Jeg er interesseret i aktørerne, sådan som de defineres i den offentlige kommunale kontekst, som de opererer i. En borgmester er eksempelvis ikke bare en overordnet til kommunaldirektøren. De regler, som strukturerer borgmesterens samspil med kommunaldirektøren, er et udtryk for de meningsstrukturer og den sociale interaktion, som kendetegner den danske offentlige sektor. Hierarkiske regler er vigtige, når man skal forstå social interaktion mellem aktører i organisationer, men der er en lang række andre regler (demokratiske procedureregler, fagprofessionelle regler, rationelle procedureregler), hvoraf en del er behandlet i tidligere afsnit.

Lederens arbejde foregår i et netværk af aktører, der er kendetegnet ved at være 'organisatoriske kentauere'.

På et meget generelt plan er Mintzbergs beskrivelse af lederen som et informations-system korrekt. På spørgsmålet om, hvad ledere laver, vil det være korrekt at svare: "Ledere indsamler, bearbejder og videregiver information". Ledere bombarderes med eller indsamler selv information. De sorterer og fordeler information indenfor og udenfor organisationen. Men information er et ord som signalerer neutral formidling, og det giver et forkert indtryk af det, der foregår. Kommunikation er en bedre overordnet betegnelse på det, der foregår. I en analyse af kommunaldirektørstillingsannoncer har Peter Dahler-Larsen nogle interessante betragtninger om kommunikationsbegrebet.

At kommunikere har at gøre med at pege på forskelle, der gør en forskel (Bateson, 1972). Der er ingen grund til at nævne noget, som alle kan tage for givet. Der er heller ingen grund til ... at nævne noget, der er helt uhørt. (Dahler-Larsen 1996: 3)

Kommunikationens indhold ligger således mellem det taget-for-givne og det uhørte. Kommunikationen kan tage form af mere eller mindre neutral videregivelse af information. Den kan også tage form af agitation eller propaganda for synspunkter. Der

kan være tale om manipulation eksempelvis i form af bevidst plantede oplysninger, som skal fremme et eller andet formål. Der kan også være tale om kontrol, som i tilfældet med politianmeldelsen af borgmesteren i fortælling 2.5.1. Endelig er der naturligvis ofte tale om mere eller mindre eksplicit formulerede ordrer til underordnede. I den forstand kan indholdet af lederens arbejde beskrives som visuel, mundtlig og skriftlig kommunikation. Ledere bruger næsten al deres tid på kommunikation. De taler, lytter, fortolker, o.s.v. Det meste af denne kommunikation foregår som mundtlig ansigt-til-ansigt kommunikation (Tabel 2.1 F7). Der er ikke mange ledelseshandlinger, som ikke kan betegnes som kommunikation. Hvis vi igen tager fortælling 2.5.1., er der kun den fysiske bevægelse til arbejde, forkontor, kontor og senere til møderum. Og selv i denne bevægelse kan man tale om (bevidst eller ubevidst) kommunikation. Kommunaldirektøren kunne have valgt at bruge sin tid anderledes. Han kunne eksempelvis have valgt at tilbringe lidt længere tid i forkontoret for at tale med sekretærerne. Der ligger et bevidst eller ubevidst signal om, hvad lederen tillægger betydning i disse små handlinger i hverdagen. Og ofte er medarbejderne mere opmærksomme på den slags signaler, end lederne er klar over (Ry Nielsen 1987).

Ledere er kommunikationssystemer - det, de laver, kan betegnes som kommunikation.

Mintzberg antager dernæst, at lederen bruger den indsamlede information til at træffe beslutninger, og skelner mellem fire typer af beslutningsadfærd. Der er flere grunde til, at denne antagelse er problematisk. Ikke så meget fordi det ikke forekommer. Ledere indsamler af og til information, som de bruger direkte til at træffe beslutninger. Men for det første (a) er sammenhængen mellem information og beslutning sjældent så direkte som Mintzberg antyder, og for det andet (b) er det problematisk at forsøge at reducere en 'beslutning' til en enkelt aktørs handlinger på et bestemt tidspunkt.

(a) Det er efterhånden en veletableret erkendelse fra forskningen i beslutningsadfærd, at kun en meget lille del af den information, der samles ind, bruges direkte i beslutningsprocessen. Information indsamles og beslutninger tages, men ofte er den direkte relation imellem disse to processer mere symbolsk end reel.

(b) Det er ofte svært at føre organisatoriske beslutninger tilbage til en bestemt person eller situation. Indenfor beslutningsteorien er det blevet almindeligt at sondre mellem beslutningsprodukter og beslutningsprocesser. Beslutningsprodukter, eksempelvis en byråds- eller økonomiudvalgsbeslutning, kan ofte identificeres og deres effekter kortlægges, men den proces som førte frem til beslutningen fortaber sig ofte i en uklar fortid.

Discussions of administrative centralization and decentralization often bog down on the question: "Who *really* makes the decisions?" Such a question is meaningless - a complex decision is like a great river, drawing from its many tributaries the innumerable component premises of which it is constituted. Many individuals and organization units contribute to every large decision, ... (Simon 1975: xii)

Under observationerne af kommunaldirektørens arbejde var det relativt få hændelser, som kunne betegnes som egentlige beslutninger, selvom de naturligvis forekom. Det kan hænge sammen med, at formelle beslutninger i den kommunale organisation er defineret som politikernes ansvar. I kommunaldirektørens tilfælde er det mere korrekt at tale om, at lederen har en vigtig rolle i forbindelse med fortolkningen af situationen, og at han derved er med til at fastlægge de præmisser, som danner baggrund for beslutningsprodukterne. Citatet ovenfor og andre undersøgelser af lederes arbejde (Hannaway 1989) tyder på, at det gælder mere generelt, at fortolkningen af situationen spiller en større rolle i lederens arbejde end selve det at træffe beslutningen. Distinktionen mellem situationsfortolkninger og beslutninger minder om Simons (1975) distinktion mellem beslutningspræmisser og beslutninger.

... we regard human choice as a process of "drawing conclusions from premises." It is therefore the *premise* (and a large number of these are combined in every decision) rather than the whole *decision* that serves as the smallest unit of analysis. (Simon 1975: xii)

Lederens store kontakthoris til aktører indenfor og udenfor organisationen får som delvist tilsigtet konsekvens, at lederen bliver en slags fortolkende kobling mellem forskellige subsystemer i og udenfor organisationen. Lederen opererer på grænsen

mellem forskellige subsystemer karakteriseret ved delvist forskellige livsverdener (Jørgensen & Melander 1992). De forskellige afdelinger i organisationen har ofte udviklet forskellige virkelighedsopfattelser eller subkulturer. I organisationens omverden står samarbejdspartnere, konkurrenter, kunder, borgere, journalister m.v. midt i en virkelighed som adskiller sig fra lederens organisation. Når lederen opererer i et subsystem får han ofte rollen som den, der fortolker situationen i et andet subsystem. Når eksempelvis kommunaldirektøren i fortælling 2.5.1 kontrollerer, hvad der er sket i forbindelse med politianmeldelsen af borgmesteren, er det blandt andet for at være i stand til at give politikerne en kvalificeret bedømmelse af det arbejde, der er gjort i forvaltningen. De to centrale subsystemer i kommunaldirektørens arbejde er det politiske og det administrative system i kommunen. Men også de serviceproducerende enheder i kommunen, forskellige ministerier i staten, diverse mellemkommunale samarbejdsformer, lokale forretningsfolk, o.s.v. er vigtige subsystemer i kommunaldirektørens arbejde.

Lederen fungerer som en fortolkende kobling.

Disse tre metaforer, for hvad ledere laver, udgør den generelle beskrivelse af lederens arbejde som her fremhæves. Lederen bruger det meste af sin tid på ansigt-til-ansigt kommunikation i et netværk af aktører, der alle er underlagt nogle regler, der gør dem til 'organisatoriske kentauere'. Kommunikationen drejer sig om det der ikke tages-for-givet, som ikke er uhørt, og som alligevel gør en forskel. Gennem sit netværk af kontakter kommer lederen til at virke som en fortolkende kobling mellem enheder indenfor og udenfor organisationen. En stor del af ledernes kommunikation handler om at fortolke forskellige subsystemer for hinanden. Derved bidrager lederen til fastlæggelsen af præmisser for beslutninger.

Afslutningsvis udvikles den teoretiske forståelse af, hvordan kommunaldirektøren fungerer som en netværksaktør, et kommunikationssystem og en fortolkende kobling med et eksempel fra kommunaldirektørens arbejde. Eksemplet giver en dynamisk, kontekstuel forståelse af processer, som selv nok så velvalgte metaforer ikke kan bibringe. Fortællingen illustrerer, hvordan den større kontekst af

mening og interaktion indvirker på og bliver bearbejdet af kommunaldirektørerne til lokalt fortolket organisatorisk mening og interaktion:

Fortælling 2.5.2: Kommunaldirektøren som fortolkende kobling

Nogle dage har kommunaldirektøren mulighed for at bruge mere tid på kontorarbejdet end andre dage. Det kan være, fordi et møde er blevet aflyst, eller der kan være andre grunde. På en af disse dage var der en reklame for et konsulentfirma. Det var et forsøg på at sælge et informationssystem, som inkluderede borger- og brugersurveys. Almindeligvis ville kommunaldirektøren sende en sådan reklame videre til en, der arbejdede med information, eller han ville smide den ud uden at læse den. Men den dag havde han tid til at læse den. Desuden havde kommunaldirektøren et møde den næste dag, hvor nogle af konsulenternes ideer måske kunne bruges. Så kommunaldirektøren læste reklamen, og han bragte ideerne med til mødet. Mødet fandt sted i en lille projektgruppe med kommunaldirektøren som leder. Projektgruppen var nedsat for at komme med forslag til forbedring af kommunens interne kommunikation. På mødet diskuterede man blandt andet, om og hvordan det var hensigtsmæssigt at bruge surveys til den interne kommunikation. Nogle af ideerne fra reklamen blev tilpasset til dette formål. Ideen om at forbedre kommunens interne kommunikation var ikke unik for denne kommune. Som i mange andre kommuner var en stor del af det økonomiske ansvar blevet decentraliseret til de serviceproducerende enheder. Men fordi politikerne stadig har det formelle ansvar, ønsker de at vide, hvad der foregår. En udbredt opfattelse i kommunerne var/er, at decentraliseringen har medført et behov for en bedre tilbagemelding til kommunens politiske og administrative enheder. Det var på den baggrund, at kommunaldirektøren i sin tid nedsatte projektgruppen.

Fortælling 2.5.2 illustrerer nogle pointer fra den adfældsorienterede ledelsesforskning. Ledere bruger en stor del af deres tid på at modtage, sortere og fordele information, som strømmer ind i og ud af organisationen. Observationer af lederes arbejde viser, at informationen behandles meget selektivt (Mintzberg 1973). For eksempel bliver posten gennemgået på en meget kursorisk måde. Kun en meget lille del af posten bliver rent faktisk læst af lederen. Det er derfor vigtigt at forstå de mekanismer, som strukturerer lederens sparsomme opmærksomhed (March & Simon 1958). I fortællingen ovenfor ser både 'skraldespands' (Cohen, March & Olsen 1972), 'begrænset rationalitet' (March & Simon 1958), og 'overbevisnings- og handlingsdrevet menings-skabelse' (Weick 1995) mekanismer ud til at være på spil. Den generelle overbevisning om, at tilbagemelding fra de serviceproducerende enheder til det politiske og administrative system er et af hovedproblemerne i den kommunale organisation efter decentraliseringen, udgør den strategiske opmærksomhedsfordelingsmekanisme. Generelt vil kommunaldirektøren dirigere sin opmærksomhed i retning af mulige løsninger på tilbagemeldingsproblemet. Projektmødet udgør en vigtig dead-line, fordi man her vil træffe nogle beslutninger

vedrørende løsningen af problemet. Forpligtelsen til at handle intensiverer den opmærksomhed, som problemet gives. Den tidsmæssige sortering (garbage can) bliver vigtig, fordi reklamen ankommer dagen før mødet, og fordi kommunaldirektøren tilfældigvis har tid til at læse reklamen. Reklamen indeholder ikke ideer om intern, men derimod om ekstern kommunikation. Men disse ideer omformes af kommunaldirektøren til nogle redskaber for den interne kommunikation.

Vi kan udvikle forståelsen af, hvordan begrænset rationalitet og 'menings-skabelse' interagerer i lederes arbejde ved at bruge et eksempel fra skakspillernes verden. En trænet skakspiller har lært en masse tommelfingerregler for strategi og taktik i forskellige positionstyper. Denne viden kombineres med konkrete beregninger og intuitive vurderinger af den relative vægtning af forskellige regler under skakspillet. Men de betingelser, under hvilke spillet spilles, gør en vigtig forskel. For eksempel gør det en forskel, om man har to en halv time eller fem minutter til hele partiet. Tidsrestriktionen har indflydelse på, hvordan begreberne, den intuitive forståelse og den konkrete beregning anvendes i situationen. Det er på den måde, at Simons mere prosaiske 'begrænset rationalitets' begreb bliver vigtigt. Billedligt talt spiller ledere mange spil indenfor skrappe tidsrestriktioner - de spiller lynskak. På langt sigt har sådanne arbejdsbetingelser betydning for, hvilken teoretisk forståelse ledere vælger at tilegne sig. Vi ved alle sammen at ledere sjældent har meget tid til teoretisk læsning udover natbordet. Det er det, som Mintzberg (1973) har beskrevet som et pres i retning af overfladiskhed i lederes arbejde. Fordi deres job tvinger dem til relativ overfladisk informationsbearbejdning, har vignetter, slogans og andre typer af let tilgængelig information større chance for at blive opfattet og accepteret end mere kompakt information. Det faktum, at ledere "spiller mange spil indenfor stramme tidsrestriktioner", har en anden vigtig betydning for organisatoriske diffusionsprocesser. Så snart mødet er slut og beslutningen er taget, må lederen rette sin opmærksomhed mod andre problemer. Det er det, som March og Simon (1958) har kaldt sekventiel opmærksomhed mod mål.

Ovenstående fortolkning af fortælling 2.5.2 har nogle vigtige implikationer for forståelsen af lederen som et kommunikationssystem og en fortolkende kobling:

- Lederes strategiske verdensforståelse er en vigtig generel opmærksomhedsfordelings mekanisme.
- Lederes strategiske verdensforståelse er kraftigt påvirket af diskursen indenfor den organisatoriske sektor, som han opererer i.
- Den tidsmæssige sortering af løsninger, problemer og lederes opmærksomhed kan have stor betydning for kommunikationen.
- Karakteren af lederes arbejde gør, at kommunikationen har et relativt overfladisk præg.

Fortællingen er endelig med til at tydeliggøre, at den kommunikation, som ledere er involveret i, drejer sig om 'opgaver' og foregår på nogle 'scener'. I det næste afsnit behandles disse begreber nærmere.

2.5.2 Aktører, scener og opgaver

... Forgæves forsøger jeg at forestille mig i enkeltheder, hvad der vil ske mig; hvor fattig, abstrakt og skematisk er min forestilling ikke i sammenligning med den begivenhed, der indtræffer! ... Jeg skal f.eks. deltage i et møde; jeg ved hvem jeg vil træffe, hvilket bord de vil sætte sig ved, i hvad orden det vil ske, og hvad de skal diskutere. Men selvom de kommer, sætter sig, taler sammen, som jeg ventede det, og siger det, jeg forudså, de ville sige, giver det hele mig dog et indtryk af noget enestående og nyt, ... (Bergson 1991/1930: 201)

I de følgende kapitler beskrives kommunaldirektørens arbejde som et samspil mellem 'aktører' (borgmester, forvaltningschefer, politikere) på en række 'scener' (økonomiudvalgsmøder, cheffrøpmøder) om en række 'opgaver' (budgetlægning, projekter). Kommunaldirektørens hverdag er karakteriseret ved, at forskellige regler og ressourcer aktiveres i forskellige situationer, og at en stor del af disse regler og ressourcer er knyttet til aktørerne, scenerne og opgaverne. Vi kender det fra dagligdagen. Når man kommer ind i supermarkedet, er man kunde, og ens handlinger er struktureret af de regler og ressourcer, der aktiveres i denne type situationer. Supermarkedet udgør 'scenen'. Kundebegrebet kendetegner en bestemt type 'aktører' med bestemte rettigheder og pligter. 'Opgaven' kan være at købe ind til aftenmad.

Når man dernæst kommer ud i trafikken for at køre hjem, aktiveres andre regler og ressourcer, som strukturerer ens handlinger. Igen er en stor del af disse regler og

ressourcer knyttet til 'scenen' (trafikken), aktøren (fodgænger, cyklist eller bilkører) og 'opgaven' (at komme et bestemt sted hen).

Når man derefter kommer hjem til familien, aktiveres atter andre regler og ressourcer. Nu er man far, mor og barn/børn, og til disse roller hører der forskellige regler og ressourcer, som aktiveres i forskellige situationer.

De regler og ressourcer, som aktiveres i situationer i hverdagen, indgår i større sociale systemer af interaktion og mening. Kommunaldirektøren opererer i grænsefeltet mellem et politisk-demokratisk og et bureaukratisk-administrativt system. En analyse af, hvilke regler og ressourcer der aktiveres i forskellige hverdagssituationer i kommunaldirektørens arbejde, kan hjælpe os til at forstå, hvorledes velfærdsstatens centrale institutioner virker og ændrer sig på lokalt mikroniveau.

En sådan analyse overser desværre let de unikke træk, som også kendetegner enhver situation. Tiden er skabelse, som Bergson, vist nok som den første, påpegede. Denne indsigt er ikke "bare" filosofisk, men har også vigtige praktiske implikationer for at forstå lederes arbejde. Unikke træk ved et bestemt ledelsesjob eller en situation kan være lige så vigtige som de generelle træk, der i reglen er det centrale i videnskabeligt arbejde. For den enkelte leder vil det ofte være forståelse af de unikke træk ved ledelsesarbejdet og situationen, i daglig tale kaldet situationsforståelse eller politisk tæft, som er afgørende for, om han har succes. Det er blandt andet i disse unikke træk, at man kan finde dynamikken i sociale processer. I de empiriske analyser analyseres, hvorledes regler og ressourcer aktiveres og fortolkes i social interaktion, og hvorledes denne aktivering kan ske på en ny og overraskende måde. Dette medfører en dobbelt analysestrategi. For det første en analyse som lægger vægt på at demonstrere hvorledes de generelle regler og ressourcer typisk aktiveres og virker i forskellige situationer. Denne analyse får et statisk præg. For det andet en analyse som viser, hvordan forskellige hensyn afvejes og vurderes på disse scener. Denne analyse får et mere dynamisk præg.

Hvad er det, der kendetegner hverdagssituationerne i kommunaldirektørens arbejde? Her skitseres kort de vigtigste af de elementer, som indgår:

For det første er situationerne *integreret på forskellig vis* i det velfærdsstatslige system af betydning og interaktion. Denne integrering hænger sammen med hvilke

'aktører', 'scener' og 'opgaver', der er involveret i situationen.

For det andet er interaktionen styret af *scenespecifikke regler*, som kan være mere eller mindre formaliserede. Nogle eksempler på scener i kommunaldirektørens arbejde kan give et indtryk af, hvilke regler og ressourcer der er knyttet til scenen, og hvordan disse strukturerer aktørernes adfærd og integrerer scenen i det velfærdsstatslige menings- og interaktionssystem: Kommunalbestyrelsesmøder, økonomiudvalgs møder, chefgruppemøder, konferencer, medarbejdermøder, budgetseminarer, medarbejdermøder, medarbejdersamtaler, uformelle møder på tomandshånd, o.s.v. Alene betegnelserne på disse møder giver en fornemmelse af, hvilke regler der gælder for samspillet imellem de 'organisatoriske kentauere' der indgår i interaktionen. Disse eksempler på 'scener' i kommunaldirektørens arbejde giver et indtryk af, hvorledes en 'scene' adskiller sig fra begrebet 'interaktionsform'. En 'scene' udgør et integreret sæt af 'interaktionsformer', der er tillagt en særlig betydning, i det menings- og interaktionssystem, som scenen indgår i.

For det tredje er *forskellige aktørtyper* involveret i samspillet. Disse aktørtyper er, som tidligere omtalt, organisatoriske kentauere. Det vil sige, at deres handlinger er struktureret af forskellige *aktørspecifikke ressourcer og regler*, der har forskellig vægt i forskellige situationer. Aktørtyper i kommunaldirektørens arbejde er eksempelvis: borgmester, udvalgsformænd, kommunalpolitikere, forvaltningschefer, sekretærer, afdelingschefer, fuldmægtige, institutionsledere, brugerbestyrelser, brugere, borgere, klienter, kunder, leverandører, kommunernes landsforening, ministerierne, folketinget, o.s.v. Nogle af disse typer er kollektive aktører, som repræsenteres af 'organisatoriske kentauere'. Alene betegnelserne på aktørerne giver et omtrentligt indtryk af, hvilke rettigheder og pligter (regler og ressourcer) de er underlagt, og dermed hvilke handlinger man kan forvente fra deres side.

For det fjerde vedrører interaktionen forskellige *opgaver*. Også opgaverne er kendetegnet ved en række *opgavespecifikke* regler og ressourcer. Det er svært at give 'opgave' begrebet en præcis generel definition. Begrebet er beslægtet med indhold, formål og hensigt, og dets nærmere betydning er kontekst afhængigt. Helt generelt er det korrekt at sige, at kommunaldirektørens opgave er at kommunikere. På et konkret organisatorisk plan varetager den kommunale organisation en række opgaver i den offentlige sektor. Den

leverer folkeskoleundervisning, børnepasning, ældrepleje, biblioteksvæsen, spildevandsrensning, skatteopkrævning, o.s.v. Varetagelsen af alle disse opgaver er underlagt nogle 'regler', ligesom der er afmålt en begrænset mængde 'ressourcer' til de forskellige opgaver. Som nævnt i indledningen til dette afsnit, må man formode, at lederens 'opgaver' er knyttet til koordineringen og prioriteringen af organisationens opgaver, samt til reguleringen af samspillet med omverdenen. Der er knyttet forskellige 'regler' og 'ressourcer' til forskellige opgaver, og karakteristika ved 'opgaven' eller indholdet af det, som aktørerne interagerer om på scenerne, strukturerer deres handlinger. Eksempelvis mødes mange borgmestre og kommunaldirektører (aktørerne) til et uformelt topersoners formøde (scenen) før hvert økonomiudvalgs møde for at forberede dette ved at gennemgå mødets dagsorden (opgaven). De forskellige punkter på dagsordenen udgør opgavens nærmere indhold. Økonomiudvalgets behandling af en lang række punkter (opgaver) kan være dikteret af love, budgetrestriktioner eller være politisk ukontroversielle og derfor uinteressante for dem at drøfte. Beslutningen vedrørende andre punkter kan være anderledes sprængfarlig og derfor kræve al deres opmærksomhed.

For det femte er der tale om en *fysisk strukturering* af samspillet mellem aktørerne på scenerne. Det gør en forskel, om samspillet foregår på kommunaldirektørens kontor, i byrådssalen, på gangen eller midt i en større forsamling af mennesker. Denne fysiske strukturering af samspillet mellem mennesker har været genstand for detaljerede analyser af Goffman (1959, 1963, 1974) og i en dansk sammenhæng af Jørgensen og Melander (1992: 137-162). En del af den fysiske strukturering skabes af de *forskellige medier* (Mintzberg 1973), som man kommunikerer igennem. Det gør en forskel, om man skriver sammen, taler sammen i telefonen eller drøfter en sag på et formelt møde. Den fysiske strukturings betydning vil dog kun blive inddraget i begrænset omfang i de følgende analyser.

Distinktionen mellem henholdsvis aktørspecifikke, scenespecifikke og opgavespecifikke regler og ressourcer er central i denne afhandling. Kapitel 6, 7 og 8 fokuserer således på de vigtigste aktører (kapitel 6), scener (kapitel 7) og opgaver (kapitel 8) i kommunaldirektørens arbejde, mens der i kapitel 5 gives en generel oversigt over

arbejdet som kommunaldirektør. I kommunaldirektørens hverdag er disse naturligvis snævert forbundne. Aktørerne, scene og opgaverne kan ikke forstås løst fra den geografiske, historiske og organisatoriske kontekst, som de er placeret i, og denne kontekst behandles nærmere i kapitel 4.

2.6 Lederes indflydelse og betydning

I dette afsnit behandles spørgsmålet om, hvilken betydning eller indflydelse indehaveren af lederpositionen har eller kan have.

Sune Carlsons kontrastering af lederen som henholdsvis en dirigent for et orkester eller en marionet i et dukketeater (se afsnit 2.1) kan tjene som udgangspunkt.

Det billede af positioner i organisationer, som tegnes i det nyinstitutionelle perspektiv og af ovenstående gennemgang, kan godt opfattes som tæt på marionetdukken. Kun mennesker med visse færdigheder og en vis opdragelse lukkes ind i lederpositionen. Kun mennesker, der opfører sig på bestemte måder, har mulighed for at gøre karriere. Karrieresystemet har en tendens til at ensrette ledere. Jo flere led i karrieresystemet man skal igennem, jo mere ensrettet bliver man. Det er ikke ensbetydende med, at ledelse er uden betydning:

Ledelse kan være uhyre vigtigt, selvom det ikke er muligt at se forskel på ledere. Det er også svært at se forskel på to 40 watt pærer, men hvis vi fjerner alle pærerne, bliver det svært at læse i mørket. (March 1995: 40)

Når et menneske er blevet skåret tilpas meget til og er sluppet gennem nåleøjet og ind i lederpositionen, er man ikke dermed sikret. Mennesker i positioner kan erstattes, og de bliver kontrolleret. Deres handlinger holdes af dem selv og deres medarbejdere op imod nogle kognitive og normative forståelsesrammer og reguleres af nogle belønnings- og sanktionsmekanismer. Alt dette tegner et billede af et overdetermineret system. Disse forståelsesrammer, normer og sanktionsmekanismer må imidlertid ses som dele af en relativt fragmenteret heterogen kultur, som hele tiden er til debat og ændrer sig. Der sker hele tiden forskydninger i tid og rum, og disse forskydninger har

forskelligt tempo og går ikke altid i samme retning. Denne heterogenitet medfører uklarhed og potentielle krydspres, konflikter og dilemmaer, men også spillerum og muligheder for eksperimenter. Den giver også mulighed for variation i karrieremønstrene.

Dette skyldes for det første uenighed eller uklarhed om kriterierne for udvælgelse af ledere. Indenfor den nyinstitutionelle tankeramme må man antage, at jo større kulturel heterogenitet, uklarhed og forandring i de ovenfor nævnte institutionaliserede mekanismer des større betydning og indflydelse får det menneske, som indtager lederpositionen. Billedet med et standardiseret ledelsesprodukt, der er produceret til et bestemt organisationsmaskineri, må suppleres med en forståelse for betydningen af, at udvælgelses- og vurderingskriterier vedrørende lederpositionen ofte er uklare, genstand for politisk uenighed, og ændrer sig over tid.

For det andet kunne der, selv hvis der eksisterede utvetydige stabile udvælgelses- og vurderingskriterier for bestemte lederpositioner, være problemer med at finde et menneske, som opfyldte disse kriterier. Når man ser den ønskeliste, der udskrives i jobannoncer vedrørende kommunaldirektørstillinger i Danmark (Dahler-Larsen 1996), synes denne mulighed meget sandsynlig.

Og for det tredje vil der ofte være betydelig usikkerhed forbundet med den information, som man kan få om de forskellige lederkandidater, og man vil derfor kunne vurdere kandidaten forkert i forbindelse med rekrutteringsprocessen.

De mennesker, der indtager lederpositionen i en organisation, er altså aldrig fuldstændigt tilpassede individer. De er omvarende fragmenter af de diskurser og kulturer, de har været igennem i deres liv, og de indtager bl.a. lederpositionen, fordi de gerne vil øve indflydelse på den organisation, som de er blevet ledere i.

Hvordan kan ledere øve indflydelse eller få betydning? Hvilke muligheder har de til deres rådighed?

Før disse spørgsmål behandles repeteres den forståelse af begreberne 'betydning' og 'indflydelse', som blev introduceret i problemformuleringen. At en aktørs handlinger har 'betydning' vil sige, at det arbejde, man udfører er vigtigt for organisationen. 'Indflydelse' ses som en bestemt aktørs mulighed for, i modstrid med "den legitime ledelse" eller "de fremherskende forestillinger", at gennemtrumfe en

ændret kurs. Denne skelnen imellem indflydelse og betydning blev relateret til Jeppersons (1991) skelnen imellem det konventionelle, som reproducerer institutioner, og kontroversielle handlinger som sætter spørgsmålstejn ved institutioner. Den nødvendige, men ikke tilstrækkelige, forudsætning for, at aktører kan øve indflydelse, er, at de agerer kontroversielt i forhold til konventionelle standarder.

	Betydning	Indflydelse
Konventionel		
Kontroversiel		

Kommunaldirektørers handlinger har betydning, hvis deres handlinger gør en forskel, og de har indflydelse hvis deres handlinger gør en kontroversiel forskel. I forhold til normerne knyttet til den parlamentariske styringskæde er denne indflydelse betænkelig, hvis denne kontroversielle forskel er i fundamental modstrid med de fremherskende forestillinger blandt det store flertal af politikere.

Beskrivelsen af lederens arbejde (afsnit 2.5) giver nogle pejlemærker for besvarelsen af spørgsmålene om, hvordan kommunaldirektøren kan have betydning og/eller øve indflydelse.

Ud fra lederens position i organisationen kan man generelt sige, at lederens betydning eller indflydelse består i at udvikle eller ændre koordineringen af den sociale interaktion, at integrere eller tilpasse forskellige interesser og fælles interesser, og at integrere eller tilpasse forskellige forståelsesrammer og en fælles forståelsesramme.

Som en aktør på en række scener består lederens indflydelse eller betydning i prioriteringen mellem scenerne, i den eventuelle udvikling af nye scener og i tilrettelæggelsen af samspillet på scenerne.

Som et kommunikationssystem består lederens betydning eller indflydelse i muligheden for, og evnen til, at prioritere i kommunikationens form og indhold.

Som en fortolkende kobling består lederens betydning eller indflydelse i hans mulighed for, og evne til, at håndtere, udvikle og integrere koordinationen, interesserne og livsverdenerne.

Det institutionelle perspektiv peger først og fremmest på reglernes betydning for bestemte aktørers handlinger. I relation til den offentlige kontekst kan lederen få en central rolle i forbindelse med fortolkningen og vægtningen af reglerne.

Følgende eksempel kan tjene til eftertanke: Kommunaldirektøren kunne tydeligt kommunikere ud, at det er en god idé, at offentligt ansatte benytter sig af deres borgerlige rettigheder og deltager i den offentlige debat. Det kunne måske ligefrem være noget, som man belønnede, i stedet for som nu hvor man kun hører om offentligt ansatte, som er blevet straffet, fordi de har brudt deres tavshedspligt eller været illoyale overfor ledelsen. En sådan ledelsespolitik kunne være med til at skabe et andet og mere åbent billede af den offentlige sektor, selvom det ville være sværere for ledelsen at styre organisationens image. Forslaget er kontroversielt i forhold til gældende praksis. Det kan skabe nogle problemer som kan være svære at håndtere. Det er et eksempel på, at modstridende velfærdsstatslige normer knyttet til forestillingen om borgerlige rettigheder, kunne udnyttes af en leder, til at øve indflydelse.

Disse perspektiver på lederens indflydelse og betydning udvikles i de kommende afsnit. Her anlægges i første omgang et generisk perspektiv på spørgsmålene. Hvordan udøver et menneske i en lederposition i en organisation indflydelse?

For at besvare dette spørgsmål indføres en gængs skelnen mellem indflydelsesressourcer og indflydelsesprocesser, samt mellem ressourcer knyttet til positionen og mere personlige ressourcer (Yukl 1994). Den overordnede sammenhæng mellem disse begreber er, at ressourcerne bruges i processer, og at de ikke har nogen selvstændig betydning udenfor processen. I lederens daglige arbejde kan det endvidere være svært at skelne positionsressourcer og personlige ressourcer fra hinanden, men som et analytisk greb kan distinktionen give overblik. *Positionsressourcer* er knyttet til positionen og handler om formel autoritet, kontrol over ressourcer, belønninger og sanktionsmuligheder, kontrol over information og mulighed for indgreb i organisationens arbejdsdeling, fysiske struktur, etc. *Personlige ressourcer* er knyttet til nogle mere personlige egenskaber og handler om ekspertise, venskab, loyalitet og karisma. De to former for ressourcer er ikke statiske, men i stadig bevægelse. Eksempelvis har kommunaldirektørpositionen ændret karakter siden

kommunalreformen. Personlige ressourcer er delvist noget, man tilegner sig. Nogle ressourcer kan man tilegne sig relativt hurtigt, mens andre hænger sammen med nogle mere fundamentale personlighedstræk, som det er sværere at ændre (Klausen 1996).

2.7 Sammenfatning

På det konkrete plan er denne afhandling en analyse af kommunaldirektørens arbejde, mens den på det mere abstrakte teoretiske plan består af en række refleksioner over forholdet mellem det enkelte individ og de sociale strukturer, det indgår i. Disse refleksioner tog her i teorikapitlet udgangspunkt i en generel aktør-struktur problematik, inddrog teorier der var relevante for denne problemstilling og drøftede disse teories relevans ved hjælp af empiriske eksempler. Den generelle aktør-struktur forståelse blev udviklet gennem en drøftelse af Sartres eksistentialisme, fransk strukturalisme, Giddens struktureringsteori og den nyinstitutionelle organisationsteori (afsnit 2.1, 2.2, og 2.3). Herefter blev 'organisationer', 'positioner i organisationer' og den danske 'offentlige kontekst' behandlet nærmere (afsnit 2.4). Dernæst blev fokus rettet mod en særlig type af positioner i organisationer: lederen. En række beskrivelser og begreber fra den adfærdsorienterede ledelsesteori blev diskuteret og omformuleret (afsnit 2.5), og en generel beskrivelse af lederens arbejde blev udviklet. Endelig blev lederens betydning og indflydelse behandlet (afsnit 2.6).

Nedenfor sammenfattes de vigtigste begreber og deres indbyrdes relationer:

Menneskeaktører er vævet ind i de menings- og interaktionssystemer, som vi indgår i, men vi forholder os også refleksivt til vores tilværelse, og forsøger at skabe mening i, og ændre de betingelser som vi lever under. Aktørers handlinger er struktureret af 'regler', som aktiveres gennem 'kognitive', 'normative', og 'regulative' mekanismer. Disse 'regler' strukturerer vore handlinger og integrerer dem i større sociale systemer af mening og interaktion.

Strukturen udgøres af 'regler' og 'ressourcer', som aktiveres gennem ovennævnte mekanismer. 'Institutioner' er integrerede systemer af 'regler' og 'ressourcer', der har stor udbredelse i tid og rum, og er dybt rodfæstede i vores måde at leve og tænke på.

Organisationer er strukturer (regler og ressourcer), der strukturerer menneskers aktiviteter, ved at bringe dem sammen i tid og rum om aktiviteter der er meningsfulde. Aktiviteterne er integreret i nogle større systemer af henholdsvis social interaktion og betydninger. Organisatoriske aktiviteter er meningsfulde som resultater, som instrumenter til at nå forskellige ofte konflikterende mål, og som processer, som udtryk for meningsfulde måder at gøre tingene på. Både resultat- og procesaktiviteter er integreret i større netværk af social interaktion og symbolske betydninger. Mennesker i og omkring organisationer udvikler delvist forskellige interesser og forståelsesrammer. Konflikter i organisationer er udtryk for forskellige virkelighedsopfattelser og/eller modsatrettede interesser. Dette skyldes menneskers forskellige placering i forhold til organisatoriske og samfundsmæssige processer og resultater. Denne forskellige placering medfører dels at deres liv påvirkes forskelligt af organisatoriske aktiviteter og at de dermed har delvist forskellige personlige interesser, og dels at deres forskellige positioner medfører at de udvikler delvist forskellige forståelsesrammer.

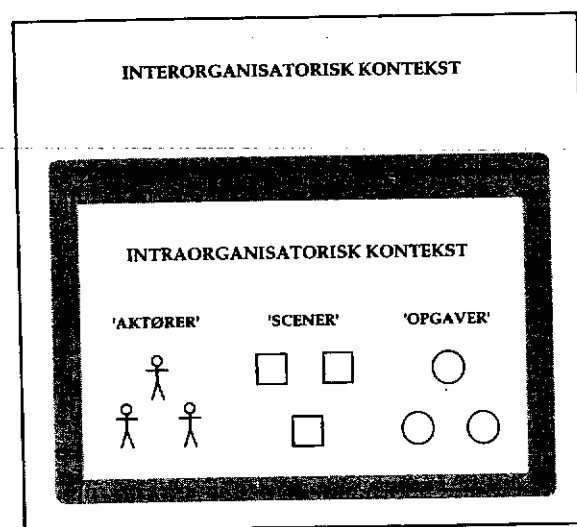
'Positioner i organisationer' er centrale institutioner i samfundet. 'Organisationspositioner' er kendetegnet ved 'tilknytningsregler', 'ressourceadgangsregler' og kontrol med positionsindehaveren. Positioner i organisationer strukturerer i grove træk positionsindehaverens hverdag. Positioner i organisationer er genstand for mange menneskers bevidste stræben. Vi kategoriserer og værdisætter i grove træk mennesker ud fra deres tilknytning til organisationer og positioner i organisationer. De regler som strukturerer positionsindehaveres aktivitet er desuden udtryk for en bestemt menneskeopfattelse, og positionsindehaveren accepterer, til en vis grad, en bestemt opfattelse af sig selv som menneske ved at indtage organisationspositionen. Mennesker i organisationspositioner er i reglen kendetegnet ved en vis distance til positionen. De er 'organisatoriske kentauere'.

Den offentlige kontekst er et særligt system af sociale interaktioner og symbolske betydninger. Dette system kan ses som en særlig historisk betinget skandinavisk fortolkning af moderne forestillinger om humanisme og rationalitet. Om at moderne idealer om materiel fremgang (økonomisk frihed), retfærdighed (lighed) og menneskerettigheder (personlig frihed) bedst opnås gennem et velfærdsstatsligt projekt - en rationelt begrundet samfundspagt. Velfærdsstaten er kendetegnet ved et

komplikeret system af modsætningsfyldte regler der integrerer velfærdsstatslige aktører i et større socialt system af mening og interaktion. Velfærdsstatslige aktører kan håndtere sådanne modsætninger ved hjælp af dekoblingsmekanismer.

Lederpositionen er kendetegnet ved at lederen har det formelle ansvar for organisationen. Lederens arbejde foregår i et netværk af aktører, der er kendetegnet ved at være 'organisatoriske kentauere'. Lederens arbejde kan generelt betegnes som kommunikation, og kommunikationen handler om det, som ikke tages for givet og ikke er uhørt. En stor del af lederens kommunikation handler om at virke som fortolkende kobling mellem forskellige subsystemer. En stor del af de regler, som strukturerer lederens handlinger er, udover tilknytningsreglerne, knyttet til bestemte 'aktører', bestemte 'scener' og bestemte 'opgaver'.

Figur 2.7.1: Den organisatoriske kontekst som et kinesisk æskesystem.



Mere generelt struktureres organisationsmenneskers handlinger af tilknytningsregler, aktørregler, sceneregler, og opgaveregler. Gennem disse regler integreres den 'organisatoriske kentauer' i en større intra- og interorganisatorisk kontekst. Tankegangen er illustreret i figur 2.7.1.

Lederens mulige betydning og indflydelse hænger nøje sammen med disse overvejelser. Kommunaldirektører har betydning hvis deres handlinger gør en forskel, og de har indflydelse hvis deres handlinger gør en kontroversiel forskel. Det er gennem indgreb i regelsystemerne at kommunaldirektørerne at betydning og indflydelse opnås. Her kan forskellige ressourcer mobiliseres, hvoraf nogle er knyttet til positionen, mens andre er knyttet til personen.

3. Metode

I dette kapitel gives en redegørelse for de metoder, som er anvendt i undersøgelsen. Først gennemgår jeg, hvordan de forskellige datakilder er indsamlet og bearbejdet, og for hvordan de vil blive anvendt til at belyse fremstillingens grundlæggende problemstillinger. Dernæst kommer jeg kort ind på nogle videnskabsteoretiske overvejelser om, hvad videnskab og vidensproduktion er for noget. Jeg kommer med andre ord ind på, hvilken status den viden, som jeg præsenterer i denne afhandling, har og kan have. Det primære formål med kapitlet er, at læseren bliver sat i stand til at vurdere begreber som validitet, reliabilitet og generaliserbarhed i de empiriske analyser. Sekundært bruges kapitlet til at markere, hvordan denne fremstilling kan forstås i relation til forskellige videnskabsteoretiske diskurser.

3.1.1 Oversigt over de empiriske metoder

Der er anvendt fem (seks) forskellige datagenereringsmetoder:

- 1) interviews,
- 2) observation,
- 3) aftalekalender,
- 4) spørgeskemaer,
- 5) diverse skriftligt materiale,
- 6) Kommunaldirektørstillingsannoncer 1970-1995.

I tabel 3.1.1 nedenfor gives en oversigt over undersøgelsens seks primære datakilder og deres anvendelse i de følgende kapitler:

Tabel 3.1.1: Undersøgelsens datakilder og deres anvendelse

Datakilde	Kort beskrivelse af datagenereringsmetode	Anvendelse
Semistruktureret interview med 15 kommunaldirektører	Et kvalitativt interview med hver af kommunaldirektørerne. Interviewet vedrørte personlig baggrund, den kommunale organisation, relationer til omverdenen og jobbet som kommunaldirektør. Relationer til borgmester, økonomiudvalg, andre politikere, forvaltningschefer og øvrige medarbejdere blev diskuteret. Interviewet varede ca. 2 timer og blev optaget på bånd.	Indgår direkte i alle de empiriske kapitler (4, 5, 6, 7, og 8).
Struktureret observation af 15 kommunaldirektører	Fem dages struktureret observation af hver af de femten kommunaldirektører ¹ . Hver kommunaldirektør blev fulgt på arbejde fra morgen til aften fra mandag til fredag, og det blev noteret, hvad de lavede minut for minut.	Indgår direkte i analysen i kapitel 5, 6 og 7. Indgår indirekte som baggrundsviden i kapitel 4 og 8.
Gennemgang af tre måneder i de 15 kommunaldirektørers aftalekalender	En kopi af kommunaldirektørernes aftalekalender for marts, april og maj 1994 blev udleveret. Kommunaldirektøren gennemgik derefter kalenderen, idet han har forklarede, hvem der var til stede på mødet, hvad indholdet af mødet var, og hvad kommunaldirektørens rolle var.	Indgår som baggrundsviden i alle empiriske kapitler (4, 5, 6, 7, 8)
Spørgeskemabesvarelse fra de 15 kommunaldirektører	Et spørgeskema vedrørende kommunaldirektørernes holdninger til lederrollen, som i 1992 blev udsendt til samtlige kommunale chefer i Danmark, blev besvaret.	Sammenligne undersøgelsens femten kommunaldirektører med kommunaldirektørerne i hele landet.
Diverse skriftligt materiale fra de 15 kommuner	Skriftligt materiale fra de femten udvalgte kommuner: årsregnskaber, budgetter, referater fra kommunalbestyrelsesmøder, økonomiudvalgsmøder, direktions- og chefgruppemøder, rapporter og notater om kommunale organisationsudviklingsprojekter, kommunale nøgletal m.v.	Supplement til de øvrige datakilder. Nogle referater indgår direkte i analysen i kapitel 6 og 7
Kommunaldirektørstillingsannoncer 1970-1995	Samtlige stillingsannoncer, som blev opslået i de 25 år, er blevet kopieret og kategoriseret ud fra en række dimensioner, hvoraf kan nævnes: kvalifikationskrav, kommunebeskrivelse, organisationsbeskrivelse, opgavebeskrivelse, annoncestørrelse, etc.	Belyse den historiske udvikling i kommunaldirektørrollen (kapitel 4).
1980 enquete - Forvaltningschefundersøgelsen	En enquete blev i 1980 udsendt til forvaltningschefer i Danmark. Der blev stillet spørgsmål om: personlig baggrund, lederfunktionen, politik og administration, strukturen i den offentlige sektor.	Analysere den historiske udvikling i kommunaldirektørrollen. (kapitel 4 og 5)
1992 enquete - Den kommunale cheferundersøgelse	En enquete blev i 1992 udsendt til de kommunale chefer i Danmark. Der blev stillet spørgsmål om: personlig baggrund, forhold til de kommunale chefforeninger, lederrollen, den administrative og politiske leder, lederens omgivelser og det kommunale system.	Sammenligne de femten kommunaldirektører med resten af landet.
1995 enquete - Den Europæiske Kommunaldirektørundersøgelse	En enquete blev i 1995 udsendt til kommunaldirektører i Danmark og en række andre lande. Enqueten er et led i et internationalt komparativt projekt om kommunaldirektørrollen. Der blev stillet spørgsmål om: personlig baggrund, kommunaldirektørens arbejde, de politiske omgivelser, udviklingen i det kommunale system, indflydelse og netværk. (svarprocent: 73 %)	Indgår direkte i analysen i kapitel 4, 5 og 6.

¹Kommunaldirektøren i Rødning er en undtagelse. Han blev observeret 3 dage i 1993.

3.1.2 Undersøgelsens organisering og forløb

I august 1993 gennemførte jeg en lille Mintzberg inspireret undersøgelse af to kommunaldirektørers arbejde (Hansen 1993a). Denne undersøgelse kom til fungere som et pilotprojekt for den foreliggende undersøgelse. I marts 1994 startede jeg i det treårige Ph.D. forløb, som nu afsluttes med denne afhandling. I maj 1994 blev stud.oecon. Troels Keilgaard Gotfredsen og René Lorenz tilknyttet undersøgelsen. I sommeren 1994 blev de femten kommunaldirektører udvalgt (se næste afsnit). I august 1994 holdt vi et endagskursus, hvor vi indøvede observations- og interviewteknikker. Fra slutningen af august til slutningen af oktober 1994 gennemførte jeg interviews med fjorten af undersøgelsens kommunaldirektører. Den femtende kommunaldirektør var blevet interviewet og observeret i forbindelse med pilotprojektet i 1993. Fire af interviewene gennemførte jeg alene. I de ti øvrige interviews medvirkede henholdsvis Troels Gotfredsen og René Lorenz i hver fem interviews. Det drejede sig om de fem kommuner, hvor de senere skulle observere kommunaldirektøren. Fra starten af september til starten af december 1994 blev hver af de fjorten kommunaldirektører observeret i en uge. Jeg selv observerede fire kommunaldirektører, mens Troels og René observerede hver fem. I løbet af ugen blev der endvidere gennemgået tre måneder i deres aftalekalender. Fra januar til april 1995 blev de bandede interviews skrevet ud, ligesom der gennemførtes et omfattende arbejde med at kategorisere observationerne. I juni 1995 udkom en første afrapportering fra undersøgelsen (Hansen 1995). Denne rapport blev diskuteret med en del af undersøgelsens kommunaldirektører på en konference i august 1995. Siden er der gennemført et løbende arbejde med det empiriske materiale samtidig med forskellige teoretiske studier. I efteråret 1995 blev der udsendt en enquete til alle kommunaldirektører i Danmark. Hovedparten af spørgsmålene i enqueten er endvidere udsendt til kommunaldirektører i en lang række lande som et led i "UDITE-forskningsprojektet" (Mouritzen 1995).

3.1.3 Udvælgelse af undersøgelsens femten kommunaldirektører

I sommeren 1994 blev der udvalgt femten kommunaldirektører (KD'ere) ud fra to præmisser:

- a) Det, som er fælles for undersøgelsens kommunaldirektører, skal med rimelighed

kunne antages at være fælles for alle kommunaldirektører i Danmark.

- b) Undersøgelsen skal gå i dybden, og det er derfor ikke muligt at udvælge en statistisk signifikant stikprøve. Det vil være for ressourcekrævende.

Kommunaldirektørerne er derfor udvalgt ud fra et forskellighedskriterium. Forskellig anciennitet (dog mindst 1 år), forskellig uddannelsesbaggrund og forskellig kommunestørrelse. Endvidere er der sørget for en vis geografisk spredning og forskellige politiske styreform. Der er kun inkluderet udvalgsstyrede kommuner i undersøgelsen.

Tabel 3.1.3: Udvælgelseskriterier for undersøgelsens kommunaldirektører

Anciennitet juli 1994	Uddannelse	< 10.000 indbyggere	10-30.000 indbyggere	> 30.000 indbyggere	Ialt pr. uddannelsesgruppe	Ialt pr. anciennitetsgruppe
≤ 7 år	Kommunal	Holeby	Ishøj	Haderslev	3	8
	Akademisk	Purhus	Morsø	Sellerød	3	
	Andet	Sejlbod	Struer	-	2	
> 7 år	Kommunal	Hvorslev	Sorø	Vejle	3	7
	Akademisk	Farsø	Rødding	Randers	3	
	Andet	Ørbæk	-	-	1	
Ialt		6	5	4	15	15

Ud fra forskellige socio-økonomiske kriterier er 73 af landets 275 kommuner blevet udvalgt som repræsentative for alle kommunerne. Kommunaldirektørerne i de 73 kommuner blev fordelt efter kommunestørrelse, anciennitet og uddannelse i 18 grupper. I tre af grupperne var der ingen kommunaldirektør. Der blev valgt én kommunaldirektør fra hver af de resterende 15 grupper.

Efter udvælgelsen blev der udsendt en skriftlig forespørgsel til de femten kommunaldirektører, om de kunne tænke sig at deltage i projektet. Én viste sig netop at være fratrådt ugen før, og to andre af de udvalgte takkede nej. Én fordi han var på vej på pension, og en anden p.g.a. aktuelle samarbejdsproblemer i ledelsesgruppen. Disse tre blev erstattet med tre andre fra deres respektive grupper. I appendix (bilag 1) gives en kort præsentation af de femten kommunaldirektørers karriereløb, samt nogle baggrundsdata om de femten casekommuner (bilag 8).

3.1.4 Indsamling af skriftligt materiale

Der er indsamlet en hel del skriftligt materiale om og fra de femten kommuner. Før interviewet med kommunaldirektøren brugte vi Moestrups Kommunal håndbog samt lidt tilsendt materiale om kommunen til at danne os et første indtryk. I forbindelse med interviewet og observationsugen indsamlede vi jobbeskrivelser af kommunaldirektørernes arbejde (hvis en sådan fandtes), dagsordener og referater fra chefgruppe-, kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmøder, årsregnskab 1993, budget 1994, notater om kommunale organisationsudviklingsprojekter, kommunale nøgletal, etc.

Det skriftlige materiale har været anvendt som baggrundsmateriale. Det har i visse tilfælde været konsulteret, når interviews og observationer skulle fortolkes, og det har været anvendt til at forberede interviews og observationer.

3.1.5 Det semistrukturerede kvalitative interview

I hver af de udvalgte kommuner blev der gennemført et interview på mellem to og tre timer, som blev optaget på bånd. Interviewet vedrørte kommunaldirektørens personlige baggrund, den kommunale organisation, kommunens og kommunaldirektørens relationer til omverdenen og en beskrivelse af jobbet som kommunaldirektør. Interviewet var struktureret ud fra en interviewguide (appendix, bilag 3). Jeg havde på forhånd bedt kommunaldirektøren om, at afsætte cirka to timer til interviewet.

Interviewet blev styret ud fra følgende tommelfingerregler:

- a) Når ledere interviewes, skal interviewerens være mere styrende, end man sædvanligvis anbefaler ved kvalitative interviews (Fivelsdahl 1990). Ellers kommer lederen let til at skøjte hen over de centrale problemstillinger, og i stedet præsentere firmaets officielle politik.
- b) Når respondenter giver udtryk for generelle holdninger, skal disse så vidt muligt konkretiseres med eksempler fra praksis (Jensen 1993: 92). Herved opnår man en vis fornemmelse for, hvordan sammenhængen er mellem de generelle holdninger, som der gives udtryk for, og de problemstillinger som der arbejdes med i hverdagen.
- c) Der er en delikat balance mellem, at respondenter kommer til at give udtryk for de ting, der optager ham, og at interviewet får behandlet de problemstillinger,

som forskeren på forhånd har defineret som centrale på en grundig måde (Andersen *et al* 1992). De femten interviews skulle både behandle de problemstillinger, som jeg anså for vigtige, grundigt, og give kommunaldirektøren plads til at komme ind på de ting, som han anså for centrale. Problemstillingen var ofte aktuel, fordi kommunaldirektører i reglen har meget på hjerte. Interviewguiden blev derfor anvendt som en løs ramme om og en stikordsliste for interviewet. Godt halvvejs i interviewet forsøgte jeg at vurdere, om der var tidsproblemer, og spurgte eventuelt, om hvor meget tid kommunaldirektøren kunne afsætte til resten af interviewet. Nogle af interviewene kom derfor op på mere end tre timers varighed.

- e) Under ti af interviewene var vi to interviewere tilstede - en specialestuderende (Troels/René) og jeg selv. I de tilfælde styrede jeg den første del af interviewet vedrørende introduktion af undersøgelsen, (a) personlig baggrund, (b) den kommunale organisation, (c) kommunens omverden, og (d) jobbet som kommunaldirektør. Herefter tog René/Troels over vedrørende den praktiske organisering af observationsperioden. Under selve interviewet tog Rene/Troels noter, som dels blev brugt til opsamlende spørgsmål, og dels blev brugt til efterfølgende at diskutere forløbet af interviewet.

3.1.6 Efterbearbejdelsen af de kvalitative interviews

Efter interviewet blev de bandede interviews lyttet igennem og skrevet ud. De udskrevne interviews er herefter blevet brugt i to faser.

Først en eksplorativ fase, hvor de er blevet lyttet og læst igennem, og forskellige ideer, som de gav anledning til, er blevet skrevet ned.

Dernæst er de blevet gennemgået selektivt ud fra de tre begreber: 'aktører', 'scener' og 'opgaver'. Hvad siger kommunaldirektørerne om relationen til borgmesteren og forvaltningscheferne? Hvad siger kommunaldirektøren om de regler, der strukturerer samspillet på de vigtigste 'scener' i hans arbejde (byrådsmødet, økonomiudvalgsmødet og chefgruppemødet)? Hvad siger kommunaldirektøren om de 'opgaver', hans arbejde indebærer? Det, som de forskellige kommunaldirektører udtaler om disse tre dimensioner, er blevet samlet på hver sin fil, og herefter gjort til genstand for

fortolkninger på grundlag af sammenligninger mellem forskellige kommunaldirektørudsagn og teoretiske vurderinger.

3.1.7 Struktureret Observation

Som den primære datagenereringsmetode blev valgt struktureret observation, sådan som Mintzberg (1973) og en række andre forskere (Martinko & Gardner 1985, 1990, Hansen 1993a) har praktiseret det. Der er givet en kort beskrivelse af denne metode i tabel 3.1.1. Her uddybes denne beskrivelse, og der redegøres for nogle af dens skavanker, og hvordan vi forsøgte at råde bod på disse.

Struktureret observation er et tidsstudie. Man kortlægger, hvordan en bestemt person - her kommunaldirektøren - bevæger sig i tid og rum indenfor et begrænset tidsrum - her en arbejdsuge. Forskerens rolle under observationen er primært at være tilskuer - at agere "flue på væggen".

Før den uge, hvor observationen finder sted, har man sørget for at tilegne sig en vis baggrundsviden, som gør det muligt, at forstå det meste af det der sker. Vi havde inden observationen gennemført det semistrukturerede interview med kommunaldirektøren (se tabel 3.1.1), samt indsamlet og læst forskelligt skriftligt materiale om kommunen.

Under observationen blev kommunaldirektørens aktiviteter noteret i tre forskellige skemaer: a) *det kronologiske skema*, (b) *referenceskemaet*, og (c) *postskemaet* (appendix, bilag 5). Kommunaldirektørens arbejdsdag blev inddelt i "hændelser". Hver gang han skiftede samarbejdspartner, arbejdssted eller arbejdsredskab, blev det registreret som en ny hændelse i *det kronologiske skema*. Også når arbejdet skiftede indhold, blev det registreret som en ny hændelse, undtagen når der blev arbejdet med posten. De nærmere retningslinier for notatteknikken under observationen er beskrevet i appendix (bilag 4).

En hændelse var på forhånd blevet defineret til at være mindst et minut. Det gav enkelte gange problemer idet enkelte hændelser varede mindre end et minut. Det kunne af og til være svært at vurdere om indholdet af arbejdet havde ændret sig, mens de øvrige kriterier for hvornår der var tale om en ny hændelse var nemme at kategorisere efter.

For hver hændelse blev det registreret i det kronologiske skema:

- 1) hvor lang tid den tog,
- 2) på hvilket tidspunkt den foregik,
- 3) hvem der deltog,
- 4) hvor den foregik,
- 5) hvem der umiddelbart tog initiativ til hændelsen,
- 6) hvilken form hændelsen havde, og
- 7) hvad hændelsen drejede sig om.

Referenceskemaet blev anvendt til at uddybe indholdet af hændelser, som blev registreret i det kronologiske skema og i *postskemaet*.

Postskemaet blev anvendt, når kommunaldirektøren gennemgik dagens post. Under postgennemgangen var det ofte svært at følge med. Vi forsøgte at gennemføre følgende praksis. Ethvert brev eller tryksag som passerede kommunaldirektørens bord blev noteret med følgende oplysninger: 1) tidspunkt, 2) tidsforbrug (mindst et minut), 3) hvad det var for en type tryksag, 4) hvem det var fra/til, 5) hvad brevet handlede om, 6) hvilken opmærksomhed kommunaldirektøren gav brevet (læst, skimmet, vendt), 7) hvad han derefter gjorde med det (underskrevet, videre til sekretær eller borgmester, i skraldespanden, etc.)

Ved tilrettelæggelsen af den strukturerede observation blev der taget højde for nogle af de problemer, der er forbundet med denne undersøgelsesmetode:

- 1) Et problem ved metoden er, at det er en meget kort tidsperiode i lederens arbejde, man kan undersøge. Dette problem forsøgte jeg at tage højde for ved at få kommunaldirektøren til at vurdere, på hvilke måder observationsperioden var atypisk, og ved at lave en detaljeret analyse af tre måneder i aftalekalenderen.
- 2) Et andet problem er, at man ikke kan observere kommunaldirektørens tanker og følelser og den betydning, som han tillægger sine handlinger. I et forsøg på delvis at tage højde for denne skavank blev der derfor gennemført et længere

kvalitativt forskningsinterview med ham inden observationsperioden, og undervejs i observationsperioden blev der lagt vægt på at stille spørgsmål, som blev noteret som observatørinteraktion. I slutningen af dagen var der i reglen mere tid til at tale med kommunaldirektøren, og observationsperioden blev afsluttet med et opsamlende interview. Observationsperioden kom derfor til en vis grad til at virke som et langt interview, som var struktureret omkring de problemstillinger, som kommunaldirektøren arbejdede med i observationsperioden.

- 3) Et tredje problem ved metoden er, at den er tidskrævende, hvilket sætter visse grænser for, hvor mange kommunaldirektører man kan observere. Det er derfor svært at gennemføre en repræsentativ undersøgelse i statistisk forstand. Man kan gennemføre et multibelt casestudium, og lade undersøgelsen have en eksplorativ hypotesegenererende status. Mange af undersøgelsens mere spændende opdagelser har også en sådan eksplorativ status. Undersøgelsen er imidlertid tilrettelagt sådan, at man kan beskrive en kerne af 'aktører', 'scener' og 'opgaver', som er fælles for alle kommunaldirektørerne, og som man ud fra det forelæggende grundlag kan påstå er generelle for danske kommunaldirektører. I relation til hver af disse dimensioner har jeg forsøgt at kortlægge de vigtigste 'regler' og 'ressourcer', som strukturerer samspillet mellem aktørerne.
- 4) Endelig er der lyttet til et forslag fra Martinko & Gardner (1985: 690-91) om at kombinere tidsstudiet med en mere etnografisk tilgang, hvor man forsøger at leve sig ind i kommunaldirektørens livsverden. Vi har forsøgt at kombinere den kvantitative observationsteknik, som er styret af tidsintervaller og adfærds kategorier, med en kvalitativ tilgang. Vi observerer den samme leder i en uge i træk. Det giver mulighed for en dybere forståelse for kommunaldirektørernes arbejdsvilkår, end man kan opnå gennem spørgeskemaer og kvalitative interviews. Vi kan med nogle udtryk lånt fra Clifford Geertz (1973) kombinere en "thin" beskrivelse med en "thick" beskrivelse baseret på samtaler med kommunaldirektøren om problemstillinger, som opstod i løbet af observationsugen.

3.1.8 Kalendergennemgang og opsamlende interview

For at få indblik i, hvordan kommunaldirektørens arbejde former sig over en længere periode, foretoges en detaljeret gennemgang af kommunaldirektørens aftalekalender for perioden marts, april og maj 1994. En kopi af aftalekalenderen blev udleveret, og kommunaldirektøren blev bedt om at gennemgå kalenderen dag for dag. Gennemgangen blev optaget på bånd. Kommunaldirektøren gennemgik kalenderen, idet han forklarede, hvem der var tilstede under møderne, hvad indholdet af møderne var, og hvad hans rolle på mødet var.

3.1.9 Kategorisering af materialet fra observationperioden

Efter observationsperioden blev de 5754 hændelser kategoriseret med henblik på databehandling. Kategoriseringen blev udviklet ud fra to primære hensyn. For det første blev det prioriteret at kunne sammenligne denne undersøgelses data med de data, som er indsamlet indenfor den adfærdsorienterede ledelsesforskning. Udgangspunktet var fra starten de kategorisystemer, som Martinko & Gardner (1985, 1990), Yukl (1994) og Mintzberg (1973) opererede med. For det andet skulle kategorierne afspejle centrale aspekter ved kommunaldirektørens arbejde, som er specifikt ved denne type ledelsesarbejde.

Afvejningen af disse to hensyn førte frem til nogle temmelig detaljerede kategorier, som dels kan samles til nogle grove overordnede kategorier, der svarer til nogle af kategorierne fra den adfærdsorienterede ledelsesforskning, men som også belyser en række andre aspekter ved kommunaldirektørens arbejde². Hver hændelse er kategoriseret på fem forskellige måder ud fra fem forskellige spørgsmål (i appendix (bilag 6) er de fem kategorisystemer, som svarer til nedenstående fem spørgsmål angivet). Et vigtigt valg var hvilke kategorier, som skulle bruges under hvert spørgsmål. Hvor mange kategorier skulle vi anvende uden at det blev alt for kompliceret? For at kunne træffe det valg blev adskillige kommunaldirektør arbejdsdage kategoriseret om adskillige gange. Herefter kunne selve kategoriseringen gå igang. Vi var tre til at

²Set i bakspejlet blev der lagt for meget vægt på det første hensyn. Det er kun i kapitel 5 at den adfærdsorienterede ledelsesforsknings kategorier har fundet anvendelse i denne afhandling. Til gengæld er de blevet flittigt anvendt i andre sammenhænge (Hansen 1995; Gotfredsen 1996; Lorenz 1997)

kategorisere hændelserne, og det var vigtigt, at kategoriseringen foregik ensartet. Der blev derfor holdt nogle møder, hvor vi tjekkede hinandens kategorier, og aftalte tommelfingerregler for korrekt kategorisering. I det følgende beskrives de enkelte kategorisystemer og de kategoriseringsproblemer, vi stødte på:

- a) Hvor foregik hændelsen? (appendix, bilag 6, kolonne 3, 301-308): Dette var ubetinget den nemmeste kategori, som iøvrigt var fastlagt på forhånd på grundlag af pilotprojektet. Formålet med kategorien er at tegne et billede af, hvor kommunaldirektøren rent fysisk bruger sin tid. Kategorierne er gensidigt udelukkende.
- b) Gennem hvilke medier foregik kommunikationen? (appendix, bilag 6, kolonne 1, 101-114): Denne kategori var også relativt ligetil, men blev dog udviklet undervejs. Udgangspunktet var Mintzbergs fem medier (1973) som kendetegner formen af alle lederes arbejde. Disse fem medier er: Aftalte møder, ikke-aftalte møder, telefonsamtaler, skrivebordsarbejde og observationsrunder. To af Mintzberg kategorierne blev opsplittet i tre undergrupper. De aftalte møder blev opdelt i henholdsvis forpligtende, andre faste og ad hoc aftalte møder. Det eneste skøn, der ligger i denne kategorisering, er mellem forpligtende og ikke forpligtende møder. Forpligtende møder er møder i det politiske system og chefgruppemøder. Samarbejdsudvalgsmøder o.lign blev ikke kategoriseret som forpligtende, fordi det blev vurderet, at kommunaldirektøren kunne vælge ikke at deltage i disse møder. Endvidere blev skrivebordsarbejde opdelt i henholdsvis forberedelse, postarbejde og andet. Også her er kategorierne gensidigt udelukkende.
- c) Hvem kommunikerede kommunaldirektøren med under hændelsen? (appendix, bilag 6, kolonne 5, 501-550): I kategorisystemet *netværk* beskrives det, hvem kommunaldirektøren var sammen med, og også her er kategorierne nemme at forstå. Her skal man være opmærksom på, at den samme person kan indgå i flere kategorier. Eksempelvis indgår borgmesteren også i kategorien økonomiudvalgsmøde og byrådet. Her er kategorierne ikke gensidigt udelukkende, idet man godt kan være sammen med flere mennesker på én gang.

- d) Hvem tog initiativ til hændelsen? (appendix, bilag 6, kolonne 2, 201-207): Med initiativet menes, hvem der tog emnet op i den konkrete samtale. Hvis kommunaldirektøren beder sin sekretær om at gøre noget, har kommunaldirektøren initiativet. Hvis sekretæren spørger kommunaldirektøren om noget eller giver noget information til kommunaldirektøren, er det sekretæren, der har initiativet. De hændelser, hvor der ikke er person-til-person kommunikation, er kategoriseret som andet. Det kan diskuteres om denne måde at definere "initiativ" på er rimelig. Eksempelvis kan det, som sekretæren spørger kommunaldirektøren om, være sat i gang af kommunaldirektøren på et tidligere tidspunkt. Eller det, som kommunaldirektøren tager initiativ til, kan være foranlediget af borgmesteren på et tidligere tidspunkt. Kategorien må nok ses som et problematisk levn fra den adfærdsorienterede forskning, som ihvertfald ikke har kunnet anvendes i denne afhandling.
- e) Hvad drejede kommunikationen sig om? (appendix, bilag 6, kolonne 4, 401-464): Det sværeste var at kategorisere *formålet med/indholdet af* de enkelte hændelser på en rimeligt ensartet og meningsfuld måde. Vi valgte at tage udgangspunkt i to amerikanske ledelsesforskeres lederroller - Henry Mintzberg og Gary Yukl - og supplere med roller, som deres teorier ikke fangede. Vi valgte også at arbejde med gensidigt udelukkende kategorier. Når en kommunaldirektør spillede flere grundroller på én gang, blev der oprettet en ny rollekategori. Der er således 29 grundroller og en række kombinationsroller (se appendix, bilag 6, kolonne 5). Indholdet af de 29 grundroller er beskrevet i appendix (bilag 7).

3.1.10 Andre former for databehandling af materialet fra observationsperioden

Observationerne af kommunaldirektørenes arbejde er udført på en måde, som gør det muligt at beskrive og analysere arbejdet på mange andre måder end med den adfærdsorienterede ledelsesforsknings standardiserede kategorier. Efterhånden som jeg trængte dybere ind i materialet og udviklede min teoretiske tilgang i en mere institutionel retning, blev det klart, at der var en række andre beretninger fra materialet, som var mere interessante, når opgaven var at beskrive og forstå kommunaldirektørenes handlinger og vurdere hans indflydelse. Jeg eksperimenterede med, hvordan man kunne kombinere

observationsmaterialet med teoretiske overvejelser til at belyse forskellige organisatoriske problemstillinger (Hansen 1996, Borgen & Hansen 1997).

I denne fase af arbejdet var det desværre ikke muligt at trække på René og Troels, så i denne anden fase af analysen af observationerne er det kun de fem kommuner, hvor jeg selv gennemførte observationerne, der bygges på. I dette materiale er der dog stadig små, store og mellemstore kommuner, der er kommunaldirektører med en kommunal, en akademisk og en anden baggrund, der er kommuner med såvel socialdemokratisk som venstrestyre, og der er kommuner på Sjælland og i Jylland.

I denne afhandling analyseres observationerne udover den metode, som er beskrevet i afsnit 3.1.8, på følgende måde. I hver af de fem kommuner, hvor jeg selv har gennemført observationer er hændelserne blevet gennemgået endnu engang langs dimensionerne: 'aktører', 'scener' og 'opgaver'. Hensigten med gennemgangen har været at afdække de vigtigste 'aktører', 'scener' og 'opgaver' i kommunaldirektørens arbejde for derefter at gå ind og analysere disse nærmere. Bag denne analyse ligger en forestilling om at kunne afdække regler og ressourcer, der er knyttet til 'aktører', 'scener' og 'opgaver' og herigennem nå frem til en bedre forståelse af, hvorfor kommunaldirektørerne handler, som de gør, og hvilke muligheder de har for at øve indflydelse eller få betydning i den kommunale organisation.

Eksempelvis blev relationen til borgmesteren udvalgt til nærmere analyse langs aktør-dimensionen. Samtlige hændelser, hvor kommunaldirektøren var sammen med borgmesteren, blev udvalgt, beskrevet og gjort til genstand for en teoretisk fortolkning (se kapitel 6).

3.1.11 Survey materiale om kommunaldirektører

Denne afhandling bygger primært på det empiriske materiale, som er beskrevet ovenfor. Men disse case-studier suppleres med materiale fra surveyundersøgelser blandt kommunale chefer fra 1980, 1992, og 1995. I den sidste af disse undersøgelser har jeg selv været med til udforme enqueten i foråret 1995 kort tid efter observationerne af kommunaldirektørerne. Surveymateriale giver for det første mulighed for at sige noget generelt om kommunaldirektørers holdninger, og de giver for det andet mulighed for at sammenligne denne undersøgelses kommunaldirektører med alle landets

kommunaldirektører. I enqueten fra 1995 er der endvidere nogle interessante muligheder for at vurdere kommunaldirektørernes handlinger.

3.1.12 Stillingsannoncer for kommunaldirektører

Samtlige stillingsannoncer, som har været opslået for kommunaldirektører siden kommunalreformen i 1970, er blevet indsamlet. Tony Christensen (1995) og Peter Dahler-Larsen (1996) har gennemført analyser af dette materiale. Jeg trækker i begrænset omfang på disse analyser i min beskrivelse af den historiske udvikling i kommunaldirektørrollen (kapitel 4)

3.2 Nogle videnskabsteoretiske overvejelser

På samme måde som kommunaldirektører må begrunde deres handlinger i forhold til et modsætningsfyldt velfærdsstatsligt meningssystem, så må forskere begrunde deres handlinger i forhold til et modsætningsfyldt videnskabeligt meningssystem. En af årsagerne til, at det kan tage lang tid at skrive en afhandling, er, at man må sætte sig ind i dette fragmenterede univers for at være i stand til at begrunde sine handlinger i forhold til det. Det videnskabelige meningssystem kan på samme måde som det velfærdsstatslige opfattes som en af det moderne samfunds store fortællinger, som man må legitimere sine handlinger i forhold til (Lyotard 1991/1979).

Jeg har ovenfor redegjort for de datagenereringsteknikker og konkrete metodiske overvejelser, der har været anvendt i undersøgelsen. I dette afsnit relaterer jeg disse teknikker til nogle mere fundamentale overvejelser om, hvad forskning er, og hvilken erkendelse den kan bibringe. Formålet er at klargøre, hvad det er for en form for erkendelse, som denne afhandling fører frem til. Metoden er at sammenholde afhandlingen med forskellige analytiske snit i den samfundsvidenskabelige forskning. Ved at holde fremstillingen op imod disse analytiske snit indkredses fremstillingens erkendelsesmæssige status. Jeg starter med en lærebogstypologi (afsnit 3.2.1), hvorefter fremstillingens arbejdsmetoder holdes op imod en kontrastering af videnskabelige og kunstneriske tilgange til forskning (afsnit 3.2.2). Herefter diskuteres validitetsbegrebet i et socialkonstruktivistisk perspektiv (afsnit 3.2.3). De tre afsnit lægger op til den

afsluttende konklusion i afsnit 3.3.

3.2.1 Forskningstyper

Launsø og Rieper (1993) inddeler samfundsforskningen i fire forskningstyper: den beskrivende, den forklarende, den forstående og den handlingsrettede. Den *beskrivende forskningstype* kendes bedst fra deskriptiv statistik. Indenfor den *forklarende forskningstype* udvikles kausale forklaringer på observerbare fænomener. De beskrivende og forklarende forskningstyper har deres forbilleder indenfor naturvidenskaben. De forbindes ofte med positivismen. Her er det dominerende perspektiv forskerens. Det meste af den adfærdsorienterede ledelsesforskning kan henføres til disse to forskningstyper. Den tredje forskningstype er den *forstående*. Her forsøger forskeren at sætte sig ind i den udforskedes livsverden. I denne forskningstype bliver meningsbegrebet centralt i modsætning til de to foregående, hvor det ikke formelt inddrages i analysen. Den forstående forskningstype er præget af fænomenologiske og hermeneutiske traditioner. Den fjerde forskningstype er den *handlingsrettede*. Her skal forskningen ikke "bare" beskrive, forklare eller forstå - den skal også ændre det bestående. Til forskel fra de tre øvrige forskningstyper er forskningen her designet til at intervenere i og ændre social praksis. Denne forskningstype kan trække på én eller flere af de tre øvrige forskningstyper. Det, der definerer den, er, at forskningen medtænker en policy-orientering i forbindelse med tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Indenfor organisationsteorien er Chris Argyris (1990) en prominent repræsentant for denne tradition, mens en stor del af policy-analyse traditionen (Brewer & deLeon 1983, Premfors 1989) indenfor politologien kan betegnes som handlingsrettet.

Her diskuteres afhandlingen i relation til Launsø og Riepers typologi fordi den er overskuelig og pædagogisk, selvom den som de fleste af den slags distinktioner også er problematisk.

Man kan vælge at betragte de fire forskningstyper som skarpt adskilte og uforenelige. I stedet anlægges her en lidt anden betragtning, idet der tages udgangspunkt i distinktionen mellem meningsbegrebets snævre og generelle betydning (afsnit 2.5.1). Meningsbegrebets snævre betydning er definerende for den forstående forskningstype. Her fokuserer man på den udforskedes forståelse af sin livsverden. Men i

meningsbegrebets generelle betydning er mening også central i de andre forskningstyper. Samfundsforskning er meningsproduktion.

All social research presumes a hermeneutic moment, but the presumption may remain latent where research draws upon mutual knowledge that is unexplicated because researcher and research inhabit a common cultural *milieu* (Giddens 1984: 328)

Og også forskningen må legitimeres i relation til et større meningsunivers. Den beskrivende forsknings berettigelse er, at den danner basis for fortolkninger, som igen danner basis for handlinger. Vi anvender demografisk statistik, nationalregnskab, etc. som redskaber til at forstå og agere i det samfund, vi lever i. Den deskriptive statistik strukturerer eksempelvis kommunaldirektørenes arbejde, i og med at sammenligninger bliver mulige på de dimensioner, som er udviklet indenfor den deskriptive statistik (Hansen 1996). Den forklarende forskning indgår i den øvrige meningsproduktion i samfundet. En del af den bliver til "models in action" i beslutningstageres hoveder, som forskere indenfor den forstående tradition kan analysere. I problemformuleringen nævnte jeg Niskanen's budgetmaksimerende embedsmand, som sammen med forestillingen om det frie markeds effektivitet udgjorde en del af det analytiske grundlag for Thatcher-periodens privatisering af store dele af den britiske offentlige sektor.

Hvordan kan denne afhandling forstås i relation til Launsø og Riepers typologi? Ambitionen er at beskrive og forstå kommunaldirektørenes handlinger med henblik på at udvikle en anden forståelse end den Niskanen og Weber repræsenterer (se problemformuleringen). Afhandlingen kombinerer metoder, der kan henføres til den beskrivende og forstående forskningstype. Der er kun i meget begrænset omfang tale om egentlig forklaring, idet problemstillingens karakter gør det meget svært at isolere og finde frem til den relative betydning af forskellige variable. Der er ikke tale om handlingsrettet forskning i Launsø og Riepers forstand. Måske (forhåbentligt) vil undersøgelsen kunne bruges som baggrundsviden af mennesker, som forsøger at agere "samfundets arkitekter", men der er primært tale om grundforskning - "knowledge of" i Brewer og deLeons (1983) terminologi. Den beskrivende og forklarende forskningstype bliver ofte anset for uforenelige med den forstående forskningstype, fordi de er udtryk

for forskellige videnskabsteoretiske standpunkter. I denne fremstilling kombineres forskningstyperne, idet den hermeneutiske erkendelse af den generelle betydning af meningsbegrebet accepteres som fundamental.

"Usually, an analyst chooses one of two paths to follow: the "positive" one of looking for "objective" explanations which should eventually lead to formulation of "universal laws," or the "hermeneutic" one of looking for "subjective" interpretations which will end with the celebration of the particular and unique. We do not want to follow either road. Instead, we shall follow a route, marked by many others before us, where narrative knowledge, this mainstay of everyday life, freely mixes explanations with interpretations, opening causality to negotiation (Bruner, 1990). ... we opt to be disloyal to the ideal of science in which we have been schooled because we find blurred genres (Geertz, 1980) more receptive to grasping the complexity of organizational life." (Czarniawska & Sévon 1996: 47-48).

I afhandlingen kombineres analyser af "objektive" beskrivelser med teoretiske perspektiver og aktørernes "subjektive" forståelse, med henblik på at forstå deres adfærd og den betydning de tillægger den. Gennem (a) observation af adfærd, (c) fortolkning af aktørernes holdninger og forklaringer, og (c) konfrontation med teori gennemføres analyser, der kan betegnes som 'systematisk refleksion' (Czarniawska & Sévon 1996: 16) med henblik på at forstå kommunaldirektørernes handlinger og mulige betydning/indflydelse i de politisk-administrative systemer, som de opererer i. Eventuelle kausale forklaringer udvikles på en måde, så de er "åbne for forhandling". Det primære formål er kundskabsudvidelse, begrebs- og teoriudvikling. Hvordan kan man vurdere kvaliteten af en sådan forståelse og dermed af den forskning, der har ført frem til denne forståelse? Hvordan kan begreber som validitet, reliabilitet og generaliserbarhed, der er udviklet indenfor det klassiske naturvidenskabelige paradigme, forstås indenfor en samfundsvidenskab, der har accepteret den fundamentale erkendelse, som hermeneutikken og fænomenologien repræsenterer? For at besvare disse spørgsmål trækkes der i de efterfølgende afsnit på Eisner (1981) og Kvale (1994).

3.2.2 Videnskabelige og kunstneriske tilgange til kvalitativ forskning

"If social scientists think about form, it is usually in terms of mathematics and closed deductive theories. To me, form is aesthetic, a creative discovery of what is behind or beneath what we see and count. It is the composition of objects of different qualities in a relationship that feels right in the hands of the maker." (Rose 1995: 6-7)

Elliott Eisner (1981) kontrasterer en videnskabelig med en kunstnerisk tilgang til kvalitativ forskning, idet han erkender, at der er uenighed om, hvad begreberne videnskab og kunst dækker blandt dem, der har tænkt dybere over disse begreber. I relation til Launsø og Riepers typologi kan man sige, at det er den beskrivende og forklarende forskningstype som kontrasteres med kunstneriske arbejdsmetoder. De kunstneriske arbejdsmetoder som Eisner beskriver svarer et stykke ad vejen til det, som Launsø og Rieper kalder den forstående forskningstype, men det bliver også tydeligt, at den kunstneriske arbejdsform bryder mere radikalt med det videnskabelige paradigme, som den beskrivende og forklarende forskningstype repræsenterer.

Eisner argumenterer for metodisk pluralisme og for at skabe plads til kunstneriske arbejdsmetoder indenfor samfundsforskning generelt og forskning i undervisning specifikt.

Kontrasteringen gennemføres på ti dimensioner, og jeg vil her diskutere fremstillingen i relation til disse ti dimensioner.

(1) *Den form, som det, der er blevet lært i forbindelse med undersøgelsen, præsenteres i.* Videnskabelig erkendelse præsenteres i formelle propositioner, der skal tages bogstaveligt. Der er ingen eller meget begrænset plads til poetiske eller metaforiske ytringer. Menneskelig adfærd beskrives i standardiserede kategorier, som kan gøres til genstand for rutineret dataindsamling og præsenteres som objektive resultater.

Kunstneriske præsentationsformer bruger ikke sammenlignelige kategorier. I stedet søger forskeren at skabe en særlig form, hvis mening er indbygget i selve formen af det, der udtrykkes. Visueller, verbale og musikalske udtryksformer søges kombineret til at udtrykke væsentlig indsigt i menneskelige relationer.

Denne afhandlings udtryksform er primært den videnskabelige. Men i lighed

med mange organisationsteoretikere udtrykkes den erkendelse, som jeg mener at være nået frem til ved hjælp af metaforer og ordbilleder. Og om denne erkendelse er "sand" afhænger delvist af, om metaforene og ordbillederne er præcise og vinder genklang hos læseren³.

(2) *De kriterier som forskningen vurderes efter.*

Videnskabelige tilgange vurderes på om konklusionerne støttes af empirien og på om de metoder, som blev brugt til at indsamle empirien, blev gennemført på en måde, så empirien kan siges at være repræsentativ for det, som konklusionerne siger noget om. Videnskabeligt arbejde bliver altid vurderet ud fra sådanne validitets- og reliabilitetskriterier.

Validitet indenfor kunsten afhænger af, hvor overbevisende en vision er, og dens nytte afhænger af, om den virker oplysende. Hvad man søger er illumination og skarpsindighed. Kvalitet vurderes ud fra, om og hvordan vores forståelse af verden eller dele af den skærpes og ændres.

Den erkendelse, som denne afhandling når frem til, må primært vurderes ud fra det som Eisner kalder videnskabelige kriterier. Men iøvrigt tilstræbes illumination og skarpsindighed.

(3) *Det som forskningen fokuserer på.*

Videnskabelige tilgange til forskning har en tendens til at fokusere på individers og gruppers manifesterede adfærd. Man undersøger, hvad mennesker gør, og hvad de siger. Sådanne fænomener er åbne for erfaring. De kan noteres og registreres. Man kan forsøge at drage slutninger ud fra observerbare fænomener, men jo mere vidtgående sådanne slutninger er, des mere utroværdige anses de for at være.

Kunstneriske tilgange til forskning fokuserer mindre på manifest adfærd end på de erfaringer, som mennesker gør sig, og på den mening som menneskers handlinger har for andre. Men hvordan undersøger man det, som ikke kan observeres og registreres? En metode er at drage slutninger fra det, som kan observeres og høres, til det der ikke kan. Manifest adfærd behandles primært som et springbræt til at trænge ind i det, som ikke

³Se eksempelvis Peter Kemps diskussion af brugen af metaforer indenfor videnskaben i indledningen til udvalgte værker af Bergson (1991: 20-21).

kan observeres. En anden metode er at forsøge at indleve sig i det andet menneskes erfaringer. I det første tilfælde er der ikke brug for indlevelse. Intuitivt eller statistisk forsøger man at vurdere sandsynligheden for, at en bestemt form for adfærd betyder dette eller hint. Der er ikke brug for indlevelse. I det andet tilfælde er indlevelsesevne afgørende. Forskerens evne til at projicere sig selv ind i et andet menneskes liv for at kunne forstå, hvad dette menneske erfarer, bliver central.

I denne fremstilling går jeg på to ben. Udgangspunktet er, som det tydeligt fremgår af undersøgelsesmetoden, konkret observerbar adfærd. På baggrund af disse minutiøse registreringer af adfærd og analyser af interviewudskrifter drages der slutninger om det, der ikke kan observeres og registreres. Disse slutninger baserer sig på indlevelse i kommunaldirektørernes livsverden, på teoretiske ræsonnementer med udgangspunkt i det nyinstitutionelle perspektiv, og på systematisk sammenligning af kommunaldirektørers adfærd.

(4) *De måder man generaliserer på.*

De regler, som gælder for generaliseringer, er veldefinerede indenfor en videnskabelig tilgang. Slutninger fra en stikprøve til en population er kun acceptabel, hvis de følger nøje fastlagte regler. Tilfældig udvælgelse af stikprøven er kernen i disse kriterier.

Kunstneriske tilgange til forskning har ikke sådanne regler for generalisering. Det betyder ikke at generalisering ikke er mulig. Kan man og/eller hvordan kan man generalisere ud fra en ikke tilfældigt udvalgt enkelt case? Generaliseringer i sådanne situationer er mulige ud fra en antagelse om, at det generelle bor i det specifikke, og at det, man lærer i en situation kan anvendes i andre situationer, som man støder på senere. I litteraturen illustreres vigtige generelle mennesketræk gennem beskrivelsen af specifikke individer.

Consider literature as an example. Is it the case that Saul Bellow's novel *Mr. Sammlers Planet* is simply a story about Artur Sammler and noone else? Is Shakespeare's portrayal of Lady Macbeth simply about a particular Scottish noblewoman who lived in the later part of the 11th century? Hardly. What these writers have done is to illustrate significant, common human attributes by the way they have written about particular individuals. (Eisner 1981: 7)

De forventninger, vi får ved at examinere det specifikke, bliver en del af vores måde at forstå verden på. Vi skærper vores informationsindsamlingssystem gennem det, vi lærer fra individuelle cases. Evnen til at generalisere fra enkeltstager er en af de måder, mennesker håndterer verden på.

Det, der er vigtigt, er at gøre sig klart, hvilke kriterier der ligger til grund for ens generaliseringer. *Videnskabelig erkendelse må forholde sig kritisk til sig selv - det må være en grundlæggende regel i al forskning.* Og videnskabelig erkendelse må præsenteres sådan, at andre kan forholde sig kritisk til den. Min holdning i dette spørgsmål er, at begge former for generaliseringer er legitime i samfundsvidenskabelig forskning, så længe man klart redegør for det, man gør. Begge former for generalisering vil blive anvendt i det følgende. Grunden til, at den "kunstneriske" generaliseringsform kan have en plads i denne analyse, er måske også nogle karakteristika ved undersøgelsens genstandsfelt. Det fænomen, der undersøges, har nogle karakteristika, som gør det rimeligt at referere til en fælles forforståelse baseret på erfaringer fra hverdagen. Andre videnskabelige genstandsfelter, eksempelvis kausale sammenhænge i universet, ligger mere fjernt fra hverdagsvirkelighedens erkendelseshorisont, og her vil reference til dagligdags erfaringer ofte være mere problematiske. Denne fremstilling beskriver og forsøger at forstå en bestemt aktørs handlinger og vurdere hans indflydelse. Der opereres dermed indenfor et aktørperspektiv, hvor det er muligt at referere til en lang række hverdagserfaringer, som er fælles for mange 'organisatoriske kentauere'. Det er ikke kun meningsfuldt at sammenligne den ene kommunaldirektørs hverdag med den andens. Det er også meningsfuldt og fremmede for forståelse og fortolkning at sammenligne med andre 'organisatoriske kentaueres' hverdag.

I denne fremstilling anvendes herudover en tredje metode - den komparative. Der gennemføres systematiske sammenligninger af aktørers handlinger og holdninger, og igennem disse søges visse forklaringer udelukket til fordel for andre.

(5) *Formens rolle i forskningen.*

I videnskabelige tilgange er formen standardiseret og en form kan erstattes af en anden. I kunstneriske tilgange er standardisering ubrugelig. I stedet søger man at bruge formen til at informere. Form og indhold interagerer. Formens potentiale betragtes ikke som en belastning, men derimod som et værdifuldt redskab, som udgør en vigtig del af det at

kommunikere.

Formen har længe haft en fremtrædende rolle indenfor organisationsteori. Mintzberg udskrev således en konkurrence blandt kunstnere for at finde frem til det logo, som er blevet hans varemærke. I afhandlingen her bruges formen både som standardiserede kategorier med henblik på systematisk sammenligning, men formen bruges også som et middel til at udtrykke de resultater, som jeg er nået frem til.

(6) *Frihedsgrader vedrørende fakta og fiktion.*

En videnskabelig tilgang til forskning tager udgangspunkt i objektive facts. I en kunstnerisk tilgang er fiktion et tilladt og hyppigt anvendt virkemiddel. Indenfor journalistikken er der udviklet en ny genre kaldet faktion, som er en blanding af facts og fiktion.

I denne fremstilling tages der udgangspunkt i facts. Hvad gjorde kommunaldirektørerne? Hvad sagde de? Hvad skete der? Herfra bevæger analysen sig ind i fortolkningen af data. Ved hjælp af indlevelse, teori og systematisk sammenligning fortolkes det, der skete, og der stilles spørgsmål om, hvorfor de gjorde, som de gjorde. Hvordan kan man vurdere kvaliteten af disse fortolkninger? For det første kan man ved hjælp af systematisk sammenligning og logisk, konsistent argumentation gennemføre en valideringsproces, som udelukker visse fortolkninger og sandsynliggør andre. For det andet kan den fortolkende beskrivelse, man giver, være mere eller mindre overbevisende. Om den er overbevisende hænger dels sammen med, om valideringsprocessen er håndværksmæssigt godt udført, og dels om den forekommer at være i overensstemmelse med den forforståelse læseren har af problemstillingen.

(7) *Interesse i forudsigelse og kontrol.*

Videnskabelige tilgange til forskning har som ideel målsætning at kunne forudsige eller kontrollere. Der er ikke mange samfundsvidenskabelige teorier, der har kunnet leve bare tilnærmelsesvist op til disse idealer.

Kunstnerisk orienteret forskning har ikke til formål at forudsige eller udvikle formelle forudsigende hypoteser. Den er tættere på en hermeneutisk orienteret forstående tilgang. I bedste fald producerer forskningen nogle oplysende fortolkninger af den livsverden, som analyseres. Arbejdshypotesen er, at med en sådan forståelse forbedres menneskers evne til begribe og håndtere situationer som dem, der portrætteres

og analyseres i forskningen.

På dette punkt er denne fremstilling mere "kunstnerisk" end videnskabeligt orienteret. Formålet med analysen er dels at udvikle en forståelse, som gør det nemmere at begribe og håndtere arbejdsvilkår for offentlige ledere, og dels at formidle en bedre forståelse for offentlige lederes arbejdsvilkår til folk som har interesse i disse problemstillinger.

(8) *De datakilder som anvendes.*

I videnskabelige tilgange til forskning anvendes standardiserede datagenereringsteknikker.

I kunstneriske tilgange til forskning er det vigtigste datagenereringsinstrument forskeren selv.

På dette punkt går denne fremstilling på to ben. Der anvendes standardiserede datagenereringsteknikker. Men i den kvalitative analyse af observationerne og interviewene er forskeren selv central.

(9) *Den kundskabsmæssige basis.*

I videnskabelige tilgange til forskning søges en objektivitet og neutralitet, mens følelser spiller en central rolle i kunstneriske tilgange til forskning.

Afhandlingen inddrager kun i meget begrænset omfang følelser og fornemmelser direkte i analysen. Min fornemmelse af, hvad det var der skete, og dermed også af visse følelsesmæssige sider af sagen, har dog indimellem været af betydning i forbindelse med den kvalitative fortolkning af observationerne og interviewene. Sagt med andre ord handler indlevelsessevne også om kritisk at forholde sig til sine følelser og fornemmelser.

(10) *Det ultimative mål med forskningen.*

Videnskabelige tilgange til forskning har som målsætning at udvikle sande propositioner om virkeligheden.

Kunstneriske tilgange er mindre optaget af at afdække sandheder og mere optaget af skabelsen af mening. Skabelsen af billeder, som mennesker vil finde meningsfulde, og ud fra hvilke vores begrænsede og tentative forståelse af verden kan blive anfægtet, ændret og blive gjort mere sikker, er målet med arbejdet.

Denne modstilling af søgen efter sandhed og skabelse af mening finder jeg ikke hensigtsmæssig. Med udgangspunkt i det udvidede meningsbegreb er al søgen efter

sandhed også en skabelse af mening. I denne fremstilling er hensigten at udvikle "sande" propositioner om virkeligheden, men sandheden i disse propositioner ligger snarere i argumentationen for dem end i selve propositionen. Sandhed opfattes som en intersubjektiv erkendelse af, at noget er rigtigt. Sandhed er begrænset i tid og rum og mellem aktører.

Selvom Eisners karakterisering af videnskabelige tilgange til en vis grad er en karikatur af den forskning, der foregår, så tydeliggør modstillingen af en traditionel opfattelse af begreberne "kunst" og "videnskab" nogle af de problemer, der er knyttet til en snæver, dogmatisk opfattelse af, hvad videnskab er. Samfundsvidenskabens formål er at skabe viden om samfundet, og her kan en for dogmatisk opfattelse af, hvad videnskabelig viden er, forhindre, at samfundsvidenskabens beskæftiger sig med de mest essentielle problemområder i samfundet. Frem for at afgrænse sig fra det, som anses for det væsentlige, og holde sig til det i snæver videnskabelig forstand målbare, kan samfundsvidenskabens lære af det, der traditionelt opfattes som kunstneriske tilgange til erkendelse.

3.2.3 Validitet i et socialkonstruktivistisk perspektiv

Steinar Kvale (1994) diskuterer, hvilken mening validitetsbegrebet kan have i et socialkonstruktivistisk perspektiv.

Diskussionen fokuserer på nogle af de samme problemstillinger, som Launsø & Rieper og Eisner kredser om. Nogle postmodernister har helt forkastet validitetskriteriet og anset det for et levn fra positivismen. Den kunstneriske tilgang til kvalitativ forskning, som Eisner beskriver, er delvist et eksempel herpå. Kvale indtager et mellemstandpunkt. Han ønsker at udvikle et alternativt validitetsbegreb, som i stedet for korrespondens med en objektiv realitet udvikler videnserklæringer som kan forsvares. Her uddrages og fortolkes hans tre hovedpointer.

1. Hans første hovedpointe kan betragtes som fastholdelsen af kernen i et traditionelt videnskabeligt standpunkt. Validitet opnås ved at eksaminere kilder til invaliditet. Des flere forsøg på falsifikation af en proposition har overlevet, des mere validt

er et udsagn. Validitet kommer derved til at afhænge af det forskningsmæssige håndværk. En sådan håndværksmæssig tilgang til validitetsbegrebet har som konsekvens, at validiteten skabes i løbet af forskningsprocessen, snarere end gennem en kontrol med slutresultatet. Kvale diskuterer tre forskellige aspekter ved validering som forskningsmæssigt håndværk, men det centrale i denne diskussion er, at der ikke er nogle generelle, kanoniserede beslutningsregler for at etablere validitet i denne proces. Der eksisterer ingen generel metode - kun systematik (Jensen 1993). Forskeren må gennemtænke de potentielle bias, der kunne gøre kvalitative observationer og fortolkninger upålidelige, og udvikle metoder til at teste og konfirmere kvalitative resultater (Miles & Huberman 1984).

2. Kvales anden hovedpointe er, at for megen fokus på validitet kan føre til en slags validitetskorrosion.

Uncertainty about own products and skepticism about the products of others may be necessary, but when elevated to main approaches, dominating the discourse of research, they may become self defeating. A pervasive attention on validation may here be counterproductive and lead to a general devalidation. Rather than let the product speak for itself, a modern legitimization mania, may, in its turn, further a validity corrosion - the more one validates, the greater the need for further validation. The quest for certainty and legitimate foundations may entail a skeptical attitude, which by continually asking for valid proof may further enhance the skeptical attitude. The modern preoccupation with verification may in some cases be scratching where it does not itch, with the scratching intensifying the itching as well as provoking itches where there previously were none. (Kvale 1994: 11)

Jeg finder problemstillingen helt central indenfor samfundsforskningen. Eksempelvis eksisterer der på den ledelsesteoretiske markedsplads (lettere karrikeret) en kløft imellem "rigtige" ledelsesteoretikere og "prædikanter" (Larsen 1991: 17). Ledelsesteoretikerne, som typisk er ansat på universiteterne, er meget usikre på deres egen viden og meget kritiske overfor andres viden. Mennesker, som har brugt årevis på studiet af ledelse, er, lettere karrikeret, nået frem til den erkendelse, at alt er situationsbestemt, og ingenting kan vides med sikkerhed.

På den anden side af kløften er "pædikanterne", typisk konsulenter, ikke i tvivl.

Skråsikkert anviser de den rigtige medicin på ledelsesmæssige og organisatoriske problemstillinger. Denne kløft bliver særligt grotesk i situationer, hvor der er tale om de samme mennesker! I universitetsvirket bekender man sig til videnskabelige idealer og erkender begrænsningen i det man ved, mens man i sit arbejde som konsulent går ud og "prædiker" den rette lære. Et andet eksempel er forskere som i deres videnskabelige virke er meget puritanske med hensyn til at postulere viden, men som i deres virke som journalister ikke holder sig tilbage.

Dette organiserede hykleri (Brunsson 1989) hænger sammen med kontekstafhængige institutionelle bindinger, men Kvale leverer her et godt argument for en mellemvej - en mulighed for at videnskabelige idealer i modereret form kan overføres til andre kontekster, mens referencer til en slags hermeneutisk for forståelse bliver mere acceptable i en videnskabelig kontekst.

3. Kvales tredje pointe er inspireret af Eisner og korrosionsproblematikken. Et videnskabeligt produkt kan, i lighed med et kunstnerisk, være så overbevisende, at validitetsspørgsmålet bliver overflødigt. Eksempelvis kan logikken i argumentationen og den utvetydige overensstemmelse med læserens forståelse af problematikken være så overbevisende, at produktet i sig selv overflødiggør at rejse validitetsproblematikken.

Kvales konklusion er, at solidt håndværk i produktionsprocessen, samt et overbevisende produkt der taler for sig selv og derved gør validitetsspørgsmålet overflødigt, er den bedste måde at håndtere validitetsbegrebet på i en postmoderne kontekst.

3.3 Konklusion

Authors of qualitative studies are often asked to drop much of the description of characters and events, so as to make room for greater theoretical development. The resulting description may end up as little more than a small sequence of vignettes or a summary table of quotations, illustrating those concepts or hypotheses formulated in a paper. Such paring can deplete a manuscript of much of its value. Lost may be the rich description that Van Maanen (1989) said is necessary for

researchers to build strong theory over time. Lost also may be the chance to build cumulative theory from small but comprehensible events. Weick (1992: 177) noted that much of his own work constitutes "knowledge growth by extension," which "occurs when a relatively full explanation of a small region is carried over to an explanation of an adjoining region." (Sutton & Staw 1995: 383)

I denne konklusion bindes den praktiske beskrivelse af de genererede datakilder sammen med de teoretiske overvejelser om skabelse af viden. Denne sammenbinding sker gennem en beskrivelse af, hvordan de genererede data er brugt i den fremstilling, som følger. Anvendelsen af de genererede data relateres til og begrundes i den videnskabsteoretiske diskussion, som gennemførtes ovenfor.

I forbindelse med analysen af data er der opereret med fem vidensniveauer: type 1, 2, 3, 4 og 5 data. Denne datainddeling er dels inspireret af Geertz skelnen mellem "thick" og "thin" description (1973), og dels ud fra den erkendelse at forskeren, i mange af de typer analyser der følger, er det centrale måleredskab. Inddelingen er derfor et udtryk for, hvor indgående et kendskab jeg har til de pågældende data.

Type 1 data) De kommunaldirektører, som jeg har det mest indgående kendskab til, er dem, jeg selv har observeret. Det drejer sig om fire kommunaldirektører i 1994 og to kommunaldirektører i 1993. For disse kommunaldirektørers vedkommende har jeg observeret dem, og diskuteret deres arbejde med dem i henholdsvis fem og tre dage, jeg har forud for observationerne gennemført et langt kvalitativt interview med dem, og jeg har i observationsperioden gennemgået tre måneder i deres aftalekalender med dem. Det er ud fra disse data, at jeg er i stand til at lave de mest dybtgående analyser. Det er primært på grundlag af disse data, at noget, der ligner "thick description", bliver mulig. Disse data indgår som baggrundsviden i alle de følgende kapitler og analyseres mere systematisk i kapitel 6, 7 og 8.

Type 2 data) Jeg har selv interviewet de femten kommunaldirektører. Endvidere har Troels Gotfredsen og René Lorenz gennemført kalendergennemgangen sammen med de kommunaldirektører, som de har observeret. Denne kalendergennemgang er optaget på

bånd, som jeg har gennemlyttet og registreret. Det er muligt at gennemføre grundige, sammenlignende analyser på grundlag af interviewene og kalenderen. Ud fra disse data er det muligt at lave analyser indenfor den forstående forskningstype. Disse data anvendes illustrativt i kapitel 4 og 5 og analyseres mere systematisk i kapitel 6, 7 og 8.

Type 3 data) To studerende, Troels Gotfredsen og René Lorenz, har observeret hver fem kommunaldirektører. Som tidligere beskrevet, har vi sammen diskuteret og kategoriseret disse observationer. Det er således muligt at lave sammenligninger ud fra de kategorier, som observationerne er registreret i. Som følge af mit detaljerede kendskab til, hvorledes observationerne er blevet til og kategoriseret, har jeg nok et bedre kendskab til, hvordan man kan fortolke disse data. Men i princippet kan enhver anden fortolke disse data lige så godt, som jeg kan. Disse data bruges primært i kapitel 5.

Type 4 data) 72,7 % af samtlige kommunaldirektører har besvaret et spørgeskema om deres holdninger til forskellige spørgsmål. Ud fra disse spørgeskemaer er det muligt at lave analyser indenfor den beskrivende og forklarende forskningstype. Disse data er åbne for fortolkning af enhver. Men naturligvis hjælper et detaljeret kendskab på kommunaldirektørernes arbejdsituation en hel del. Disse data anvendes som primært datamateriale i kapitel 5 og som supplerende materiale i kapitel 6, 7 og 8.

Type 5 data) Sekundære data såsom dagsordener, mødereferater, budgetter, regnskaber, kommunale nøgletal, etc. indgår som støttedata. Disse data har primært været anvendt til at tjekke faktuelle oplysninger fra type 1 og type 2 data.

Min måde at arbejde med disse data har været at lægge hovedvægten på den første og anden type af data.

Ved at sammenholde de fire/seks kommunaldirektører med hinanden og med inddragelse af teoretiske overvejelser har jeg brugt dette datamateriale til at udvikle beskrivelser, rejse spørgsmål og generere hypoteser. Jeg har som udgangspunkt brugt en metode, som vi alle bruger i dagligdagen. Jeg har holdt observationer, samtaler og bandede udtalelser op imod den forståelse, som jeg henad vejen har tilegnet mig af det

empiriske felt. På baggrund af denne sammenligning har jeg analyseret materialet med henblik på beskrivelse og forståelse. Analysen af materialet har i første omgang været eksplorativ og kursorisk. Den har været gennemført samtidig med teoretiske studier. Gennem en slags dialektisk proces, hvor teoretiske ideer, og ideer som udspringer af datamaterialet, er blevet konfronteret og leget med, er de teoretiske afsnit blevet skrevet.

I anden omgang har analysen af materialet været relativt stramt struktureret. De tre dimensioner: aktører, scener og opgaver er blevet udvalgt til nærmere analyse. Indenfor hver af disse dimensioner er et fåtal af kategorier blevet udvalgt til en nærmere gennemgang. Interviews og egne observationer er herefter blevet finkæmmet for informationer om disse kategorier. Hvor det har været muligt, er disse data suppleret med surveydata. Disse to eller tre datatyper er herefter blevet gjort til genstand for fortolkning ved hjælp af teori og sammenligninger mellem kommunaldirektører og datatyper.

Fortolkningen af disse data har været inspireret af Goffmans diskuterende og eksemplificerende analyseform (1959, 1974), af Czarniawska & Sévóns begreb 'systematisk refleksion' (1996: 16), og af deres overvejelser, om at viden i form af fortællinger "... freely mixes explanations with interpretations, opening causality to negotiation..." (Czarniawska & Sevón 1996: 47-48).

Hvad menes der mere konkret med systematisk refleksion?

Systematisk refleksion er i og for sig ikke andet end en mere systematisk og selvkritisk måde at gøre det, vi alle går og gør til hverdag. Det kan illustreres med et eksempel med en gammel bedstefar, der sidder og kigger ud af vinduet og følger med i og prøver at forstå, hvad naboerne laver. Nå nu skal familien Hansen nok have risengrød til aftensmad, men det er jo også sidst på måneden, og de har lige fået ny bil. Det systematiske går så ud på at kontrollere denne forklaring ved at sammenligne med andre situationer. De spiste måske også risengrød først på måneden og før de fik bil. Måske elsker de risengrød! Måske er det bare dejligt nemt at lave. Men det ældre menneske kender en del til familien. Han bruger sin forud erhvervede viden om familien til at udelukke de mest usandsynlige forklaringer (såsom at de elsker risengrød).

I denne afhandling tages der udgangspunkt i en række meget forskellige, empirisk funderede 'datakonstruktioner' eller 'virkelighedsbilleder'. Disse datakonstruktioner har

meget forskellig karakter. Nogle er helt traditionelle frekvenstabeller baseret på et spørgeskema. Andre er et kommunalt danmarkskort, et kommunalt organisationsdiagram, en beskrivelse af et chefgruppemøde, en beskrivelse af en række situationer fra samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester, nogle interviewcitater om budgetlægningsprocessen. Med udgangspunkt i sådan et enkelt virkelighedsbillede gennemføres den systematiske refleksion. Gennem sammenligninger med andre virkelighedsbilleder, med teoretiske begreber og med den generelle viden jeg har udviklet om problemstillingen udvikles forståelsen af, hvorfor kommunaldirektørerne handler som de gør, og hvilken betydning eller indflydelse de har eller kan have i den kommunale organisation. Refleksionen søges gennemført systematisk, således at videns erklæringerne kan forsvares, og således at de kausale forklaringer er åbne for forhandling. De forskellige virkelighedsbilleder søges tolket på en måde, der respekterer de begrænsninger, der er indbygget i datamaterialet. Tolkningen kan gennemføres mere eller mindre dristigt. Generelt har jeg forsøgt at manøvrere imellem to negative rollemodeller - den postulerende prædikant og den evigt skeptiske forsker der skaber videnskorrosion jævnfør Kvale. Konkret må læseren vurdere, om det er lykkedes i de meget forskellige analysetyper, der er gennemført.

4. Den kommunale kontekst

I dette kapitel gennemføres en analyse af den kontekst, som kommunaldirektørerne opererer i. Hensigten er, at kortlægge de vigtigste aspekter ved den geografiske, historiske og organisatoriske kontekst som 'aktørerne', 'scenerne' og 'opgaverne' er placeret i.

Der indledes med en analyse af nogle strukturelle forskelle mellem landets kommuner i 1990'erne. I Giddens sprogbrug fokuseres der på rum-dimensionen - det vil her sige strukturelle forskelle imellem landets kommuner, og dermed nogle forskellige arbejdsbetingelser for landets kommunaldirektører. Dernæst analyseres den historiske udvikling i de seneste årtier, idet hovedvægten lægges på udviklingen siden kommunalreformen i 1970. I Giddens terminologi er det tidsdimensionen der i anden omgang fokuseres på - det vil sige den historiske udvikling, som kommunerne og kommunaldirektør positionen har været inde i. For det tredje analyseres den organisatoriske kontekst, som kommunaldirektøren opererer i. Her beskrives nogle generelle træk ved den kommunale organisation, som kommunaldirektøren opererer i. Det er således igen rumdimensionen, der er i fokus, idet der dog primært fokuseres på generelle træk - det vil sige ligheder imellem landets kommuner og dermed nogle fælles arbejdsbetingelser for landets kommunaldirektører.

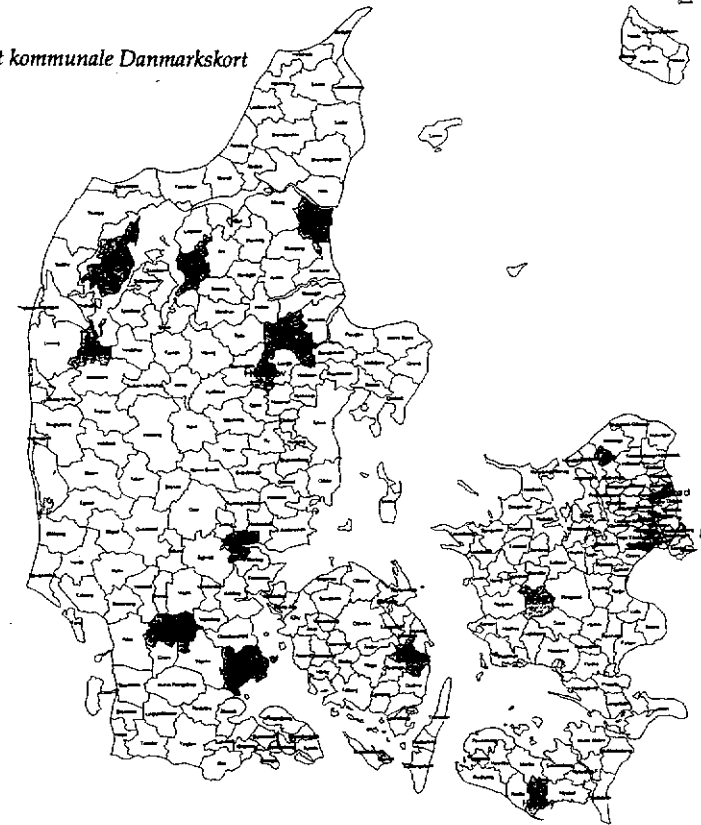
4.1 Det kommunale Danmarkskort

Sådan har det kommunale danmarkskort set ud siden kommunalreformen i 1970 (se figur 4.1). På kortet er de femten kommuner, hvor kommunaldirektøren blev interviewet og observeret, skraveret. Kommunegrænserne angiver, som navnet antyder, nogle fysiske grænser for kommunens og dermed også kommunaldirektørens kompetence og ansvarsområde.

Det er på sin plads her at komme med nogle betragtninger om nogle grundlæggende forskelle og ligheder mellem landets 275 kommuner, som har

betydning for kommunaldirektørens arbejde. Sammenligningsdimensionerne er blevet til på grundlag af interviews og observationer. Der er tale om nogle forskelle og ligheder, som en eller flere kommunaldirektører har lagt vægt på, eller om forskelle som observatører og/eller interviewer har fundet slående og betydningsfulde for at forstå kommunaldirektørens handlinger.

Figur 4.1: Det kommunale Danmarkskort



Forskelle og ligheder er nedenfor udkrystalliseret i tolv dimensioner.

1) En helt afgørende forskel mellem landets kommuner er **størrelsen**. Læsø har, som landets mindste kommune, 2453 indbyggere, mens København som den største har 466.129 indbyggere (1993). 141 af landets kommuner har mindre end 10.000 indbyggere, 157 har mellem 10.000 og 30.000 indbyggere, mens 37 har mere end 30.000 indbyggere. Antallet af indbyggere i kommunen samvarierer med

kommunaldirektørens løn, antallet af ansatte, stillingstyper i kommunen og har dermed betydning for kommunaldirektørens opgaver. Jo større kommune des større løn til kommunaldirektøren. En kommunaldirektør i en kommune med mindre end 10.000 indbyggere tjener omkring 430.000 kr. om året inklusive tillæg. En kommunaldirektør i en kommune med 75.000 indbyggere tjener omkring 690.000 kr. om året. I en dansk gennemsnitskommune er der 61 fuldtidsansatte pr 1000 indbyggere (Mouritzen 1991).

I store kommuner har kommunaldirektøren mange stabsmedarbejdere at trække på, mens han i mindre kommuner ofte må udarbejde forslag og ideer selv. I små kommuner fungerer samarbejdet mere uformelt end i de store kommuner, hvor det i højere grad er nedskrevne aftaler med fagforeningen som mellemmand, der regulerer forholdet til medarbejderne.

2) **De opgaver**, som de 275 kommuner har ansvaret for, er stort set ens. Hvor man eksempelvis i en lille kommune som Sejlflod i 1994 havde fire børnehaver, havde man i en stor kommune som Randers seksogtyve børnehaver. Selvom opgaverne er de samme, må de små kommuner købe en del af deres ydelser "ude i byen", mens de store kommuner "godt kan selv". De små kommuner må i højere grad end de store kommuner trække på ressourcer udenfor deres egen organisation.

3) **Politisk stabilitet eller turbulens.** Den politiske "temperatur" i landets kommuner varierer en hel del. Denne problemstilling vil senere blive behandlet mere udførligt, men her skal problemstillingens karakter kort skitseres. Enhver handling på kommunens vegne skal have hjemmel i loven og/eller i kommunalbestyrelsens flertal. Det medfører, at politisk turbulens i form af mangel på vilje til at træffe beslutninger, udstikke retningslinier og tage ansvar kan medføre delvis handlingslammelse i forvaltningens arbejde. I sådanne situationer bliver kommunaldirektørens hovedopgave at få etableret holdbare kompromiser og genetablere en grundlæggende tillid mellem de centrale aktører i det politiske og administrative system. En nøgleperson i denne proces er borgmesteren, som varetager den umiddelbare forvaltning under ansvar overfor kommunalbestyrelsen. I praksis træffer borgmesteren ofte vidtrækkende afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne. Her er det af stor betydning, om borgmesteren sidder på et sikkert mandat eller ej. Et sådant sikkert mandat kan ikke nødvendigvis vurderes ud fra flertallets størrelse, selvom det

naturligvis er en vigtig indikator. Det afgørende er, om borgmesteren nyder udbredt tillid såvel indenfor sin egen partigruppe som udenfor. En sådan tillid kan skyldes mange forhold, men spørgsmålet, om borgmesteren generelt er respekteret som kompetent og dygtig, og om han er kendt for at respektere de demokratiske spilleregler, synes at være særligt vigtigt. I praksis håndteres denne problemstilling i mange kommuner, men langt fra alle, gennem en konsensus politik, hvor der lægges vægt på ikke at basere beslutninger på snævre flertal.

4) **Kommunens geografiske placering** i landet har også betydning for kommunaldirektørens arbejde. Her er det særligt center-periferi relationen, og nogle dertil knyttede problemstillinger, der er relevant:

... vi er en del af hovedstadsområdet, det er jo så generelt for området, altså kommunen og kommunernes profil er lidt svag, fordi borgerne i vores kommune, borgerne i xxx, er integreret i hovedstadsområdet og har interesser og job og alt sådan noget andre steder, så vores profil er ikke så markant som Svendborg eller Ikast ... jeg var mange år i Fåborg og Svendborg, og det var en helt anden oplevelse, kommunen var meget mere synlig og meget mere central i forhold til erhvervslivet, end xxx kommune er.

Hvis man tager en forstadskommune til København, der er kommunen amputeret. Det er en tilfældighed, de grænser der er lagt; det er tilfældigheder, at borgerne bor, der hvor de bor. Om man bor i Rødovre eller Hvidovre eller Herlev, det er sådan set tilfældigt - hvor man slog op i søndagsavisen for at finde en bolig. Mange af de opgaver der var kommunale opgaver - dem man opfatter som kommunale opgaver - de lå i fælleskommunalt anliggende langt fra kommunens indflydelse, ... det lå langt fra den beslutningsproces, der var i kommunen. Det var bare noget, man betalte til. ... Hvis man tager sådan en kommune som xxx, så har man alle ting, og alle ting styres herfra. Det er fascinerende!

Disse citater berører flere aspekter ved betydningen af kommunens geografiske placering. Kommunens geografiske placering har både betydning for relationen til borgerne og erhvervslivet. Vedrørende kommunens relation til borgerne antyder citatet ovenfor en hypotese om, at borgere, som kun bor i kommunen, men iøvrigt arbejder og henlægger en stor del af deres fritidsaktiviteter til andre kommuner, alt andet lige

interessere sig mindre for kommunens problemer, og at de i mindre grad identificerer sig med kommunen. Problemstillingen er sandsynligvis særligt fremtrædende i hovedstadsområdet, men de fleste kommuner befinder sig i lignende center-periferi problemstillinger, hvadenten de nu kan betegnes som henholdsvis regionalt center, periferi, eller om området som kommunen ligger i ikke har et egentligt center. En lignende problemstilling vedrører forholdet til erhvervslivet. Hvis en kommune er en udpræget 'pendler' kommune, hvor et regionalt center er den dominerende udfarende kraft i området, kan det være begrænset hvormed der er at hente i at forsøge at trække virksomheder til kommunen. Sådanne overvejelser gik igen i kommunaldirektørenes forståelse af deres situation, og de prægede prioriteringen i deres arbejde. Ved hjælp af center-periferi distinktionen kan man udarbejde en typologi som skelner mellem tre forskellige idealtypiske situationer for landets kommuner. Distinktionen bygger på de relative ressourcer, som en kommune råder over sammenlignet med de øvrige kommuner i området, samt kommunens relative afhængighed af et enkelt "center". Det ene yderpunkt er (1) kommunen, som ligger tæt op ad et regionalt center, og som i vidt omfang er afhængigt af dette center. Denne situation er kendetegnende for Søllerød og Ishøj i forhold til København, Purhus i forhold til Randers, Sejlflod i forhold til Aalborg, og i nogen grad Ørbæk i forhold til Odense. Her er kommunens skæbne nøje forbundet med det regionale kraftcenter¹. Den anden type kommune er (2) dem, der kan betegnes som regionale centre. I denne undersøgelse er det Randers, Vejle og Haderslev. Mere generelt er det mange af de 88 gamle købstæder. Disse regionale centre konkurrerer og samarbejder med andre regionale centre. Vejle konkurrerer med Kolding og Fredericia, Randers er i den situation, at den både er et regionalt center, men også i nogen grad bliver drænet for ressourcer af Århus, som den indgår i et periferi forhold til, mens Haderslev står som et relativt stærkt center i det Sønderjydske. Den tredje type kommune er (3) dem, der ikke er et egentligt center i deres region, men som heller ikke er afhængige af et enkelt center. Farsø, Morsø, og Rødding kan betegnes som gruppe tre kommuner.

Sorø og Struer kan betegnes som en mellemting mellem gruppe to og gruppe

¹Det gælder naturligvis også alle landets kommuners relation til staten, men det er en anden problemstilling.

tre kommuner. Hverslev og Holeby kan betegnes som en mellemting mellem gruppe 1 og gruppe 3. Ved hjælp af sådanne overvejelser kan man danne sig et ganske godt indtryk af, hvilke strukturelt betingede vilkår kommunaldirektøren arbejder under, og dermed hvilke ressourcemæssige betragtninger der indgår, når kommunaldirektøren og borgmesteren på kommunens vegne indgår i mellemkommunalt samarbejde, lægger planer for erhvervsudvikling, o.s.v.

5) En anden ressourcemæssig betydningsfuld forskel mellem landets kommuner er **indbyggernes relative velstand**. Forskellen i velstand mellem landets kommuner har betydning på i al fald tre måder. For det første må man formode, at velhavende kommuner alt andet lige har råd til et bedre serviceniveau. Selvom de har råd til det, behøver det dog ikke at betyde mere tilfredse borgere, idet velhavende borgere ofte også stiller større krav til kommunen. For det andet medfører den kommunale udligningsordning en omfordeling fra landets rige til landets fattige kommuner, som kan anslås til 50% (Bogason 1992: 101-102). De kommuner, som berøres meget af udligningsordningen, hvilket særligt gælder landets rigeste og fattigste kommuner, står derved i en økonomisk situation og i nogle budgetforhandlinger, som påvirkes meget af disse udligningsordninger. De er i en situation, hvor en væsentlig del af deres økonomi afgøres af udligningsordningerne. I 1994 var der netop gennemført en ændring af udligningen til gavn for de fattigste kommuner, og det fik konsekvenser for en af landets rigeste kommuner:

... det er ikke fordi politikerne eller kommunaldirektøren mener, at vi ikke skal bidrage solidarisk, men det der er vores pointe, det er, at med den udligning vi har, hvor man udligner det, der ligger - altså hvor vi kun får lov til at beholde de sidste 10 % af det merprovenu, vi får hjem i skat, og hvor man kan lægge noget boligstøtteudligning ovenpå, så altså marginalen den indsnævres yderligere, der siger vi så, at vi synes det er for barsk. Vi argumenterer på marginalen, men vi finder ikke genklang.

Dette citat fortæller to væsentlige ting om de kommunale udligningsordninger. For det første at de betyder meget på marginalen. En velhavende kommune vil tænke sig om to gange før skatten sættes op fordi størsteparten af gevinsten vil blive slugt af de

kommunale udligningsordninger. En sådan kommune vil have et incitament til at skaffe indtjeningen via eksempelvis øget brugerbetaling og øgede forbrugsafgifter. For det andet viser citatet en kommune, som prøver at gå ud i den kommunale og statslige offentlighed og argumentere imod udligningsordningens negative konsekvenser. Men denne argumentation møder ikke den store forståelse. Årsagen er, at de kommunale udligningsordninger er begrundet i velfærdsstatslige forestillinger om retfærdighed, som her kommer til udtryk i en omfordeling fra rige til fattige kommuner. Man kan sige, at kommunen argumenterer med at udligningen skaber nogle ineffektive incitamentstrukturer, og at der dermed i dette tilfælde er en modsætning mellem effektivitet og lighed. Det er værd at bide mærke i, at kommunen accepterer det solidaritetsprincip, som ligger til grund for udligningen. Dette princip accepteres som udgangspunkt for argumentationen, hvad enten det nu skyldes, at de kommunale aktører har internaliseret normerne, eller en realpolitisk erkendelse af at de ikke kan ændre de magtforhold, som har etableret dette princip.

6) **Økonomisk nedgang, fremgang eller stabilitet.** Nogle kommuner har oplevet en ganske kraftig forværring i deres økonomi, mens andre oplever status quo eller decideret fremgang.

I denne undersøgelse er Sejlflod og Holeby eksempler på kommuner som har oplevet kraftige økonomiske problemer i de senere år. Sejlflod kommune har og har særlig haft mange værftsarbejdere med arbejde i Aalborg. I forbindelse med værftskrisen i slutningen af 80'erne skete der mange fyringer, som medførte at Sejlflod kommune fik stor arbejdsløshed og forringet indtjeningsgrundlag. Også Holeby kommune har oplevet en kraftig forværring i økonomien i de senere år som følge af virksomhedslukninger. Her er der tale om ændringer i befolkningens velstand og dermed ændringer i kommunens indtægtsgrundlag, som gør det vanskeligt at få budgettet til at slå til, og som ofte vil medføre et højere konfliktniveau i kommunen.

7) Der er forskel på, hvordan landets kommuner blev berørt af **kommunalreformen**, og denne forskel har sat sig synlige spor, som også i dag berører kommunaldirektørens arbejde. Der, hvor kommunalreformen kom til at medføre den største ændring, var for de små landkommuner. Disse blev enten slået sammen til nogle større landkommuner, eller de blev slået sammen med en af landets 88 købstæder. For

overskuelighedens skyld er det nyttigt at skelne mellem tre typer af kommuner. For det første de kommuner som slet ikke blev berørt af inddelingsreformen, hvilket gælder for kommunerne i hovedstadsområdet. For det andet de kommuner som opstod som en sammenlægning mellem de gamle købstæder og nogle af de omkringliggende landkommuner. For købstædernes vedkommende havde de i forvejen en vis administration, og forandringen var derfor ikke så stor, selvom der sikkert blev rusket op i etablerede samarbejdsformer og måske også i enkelte tilfælde skete en forskydning i den politiske magtbalance. Der, hvor der for alvor opstod noget nyt, var for det tredje i de kommuner, som opstod som en sammenlægning mellem landkommuner. Her var der i vidt omfang tale om en ny organisation, der skulle bygges op, og nye samarbejdsstrukturer der skulle etableres. Det kommer i dag til synligt udtryk i rådhusets placering i kommunen, i de politiske slagsmål om fordeling af skoler, idrætshaller, etc. mellem de gamle sognekommuner, samt i navngivningen af kommunen og kommunale faciliteter. Men disse ydre registrerbare fænomener er sandsynligvis mindre vigtige end den historisk betingede organisationskultur, som de forskellige kommuner er "født" med.

... der er en verden til forskel fra det at være direktør i en gammel købstadskommune og være det i en landkommune. Det er to vidt forskellige ting. ... købstaden er i langt højere grad traditionsbundet; der er altså nogen normer, som man ikke sådan lige springer ud af.

8) **Virksomhedsstrukturen.** Kommunens virksomhedsstruktur har betydning for kommunens erhvervspolitik, og dermed for kommunaldirektørens arbejde. Generelt kan man sige, at små og mellemstore virksomheder har mere at bruge en kommune til end store virksomheder, som godt kan selv. Der er forskel på, om der er tale om en kommune, som er fuldt udbygget, eller om der er tale om en kommune med ledige arealer til udlægning til industri. Hver kommune har sine specielle forhold, som gør, at erhvervspolitikken varierer meget. Nogle kommuner kæmper en fortvivlet kamp for at få flere virksomheder til kommunen. I andre kommuner er forholdene noget anderledes:

... det er lidt eller meget passivt [erhvervsrådet], og det skyldes vel flere ting, dels at vi har et begrænset erhvervsliv, vi er meget en bokommune, og dels at nogle af de få store virksomheder, ... jamen de kan jo selv, ...

9) **Udvalgsstyre versus magistratsstyre.** I denne undersøgelse er kun inddraget udvalgsstyrede kommuner. Den strukturelle forskel mellem udvalgs- og magistratsstyrede kommuner betyder groft sagt, at udvalgsformændene er blevet fast ansatte rådmænd og derfor har en stærkere magtbasis i de store magistratskommuner. Sammen med kommunens størrelse styrker dette sektoriseringstendenserne og gør det sværere at styre disse kommuner ud fra en overordnet prioritering.

10) **Borgerlig kommune versus socialdemokratisk kommune.** Nogle kommunaldirektører gav udtryk for den opfattelse, at fagforeninger og medarbejdere stod stærkere i kommuner med socialdemokratisk styre.

11) **Demografisk turbulens eller stabilitet.** På samme måde som økonomiske ændringer påvirker arbejdet, kan også demografiske ændringer have stor indflydelse på budgetforhandlingerne om ressourcefordelingen mellem de forskellige afdelinger og forvaltninger i kommunen. Dette skyldes, at sådanne ændringer udgør en legitim begrundelse for at drøfte en omfordeling mellem afdelinger. Eksempelvis kan en kommunal pasningsgaranti overfor børnefamilier kombineret med stigende fødselstal og vigende indtjeningsgrundlag resultere i stigende skatter, i kraftige omfordelinger mellem budgetposterne, i en forringelse af normeringen i børnehaverne, i en opgivelse af pasningsgarantien, eller en kombination af alle disse muligheder.

12) Om kommunens aktiviteter dækkes af **mediernes**. Endelig varierer det meget fra kommune til kommune, hvor meget medierne interesserer sig for kommunens arbejde.

Disse tolv dimensioner viser nogle grundlæggende forskelle i det strukturelle udgangspunkt, som de forskellige kommuner og deres kommunaldirektører stod i på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev lavet. Disse strukturelle betingelser påvirker i høj grad arbejdet for den enkelte kommunaldirektør, idet de giver nogle strukturelle betingelser, der indgår i kommunaldirektørernes prioritering af arbejdet.

Efter denne gennemgang af nogle grundlæggende forskelle mellem landets 275

kommuner, og disses betydning for kommunaldirektørens arbejde, analyseres den historiske udvikling i næste afsnit. Mens analysen ovenfor særligt undersøgte forskellighederne, vil den historiske analyse fremdrage de fælles træk i udviklingen i den kommunale sektor, idet hovedvægten lægges på udviklingen siden kommunalreformen i 1970.

4.2 Den historiske udvikling og dens betydning for kommunaldirektørens arbejde

Frem til 1970 er der stor forskel på de danske kommuner, og det er på sin vis meningsløst, at tale om en kommunaldirektør, sådan som vi kender ham i dag. I mange små kommuner var der ingen eller kun en enkelt kommunekæmner ansat. I købstæderne var der en vis administration, men der var næppe tale om den professionelle administration, som vi kender i dag. I løbet af 1960'erne skete der visse frivillige kommunesammenlægninger, og der sker en række ændringer i samfundet, som er med til at skubbe til udviklingen af de kommunale serviceorganisationer. Kvinderne kommer eksempelvis ud på arbejdsmarkedet, hvilket skaber et større behov for børnehaver og vuggestuer.

I 1970'erne skabes de kommunale organisationer, som vi kender i dag. Der bygges rådhus, og børnehaver. Der opbygges en professionel administration i et helt anderledes omfang, end man kendte det tidligere. Kommunerne får de opgaver, som de har i dag, og de finder de første modeller til at løse disse opgaver.

1980'erne kan kaldes omstillingens og opbremsningens årti. De kommunale opgaver ligger stort set fast. Man søger nye og mere effektive måder at løse opgaverne på. Nogle steder forsøger man sig med privatisering og udlicitering. I slutningen af 80'erne og starten af 90'erne gennemføres der strukturændringer i størsteparten af de danske kommuner. Resultatet er, at vi i dag står med en langt mere heterogen organisationsstruktur end man havde frem til midten af 80'erne. Set i bakspejlet er der næppe tvivl om, at 1980'erne var præget af en høj grad af fokus på effektivisering af den offentlige sektor, mens overvejelser om lighed og borgerlige rettigheder i nogen grad

Tabel 4.1: Kommunaldirektørrollen i historisk perspektiv.

Område Årti	Samfundet og velfærdsstaten	Stat-kommune relationer	Den kommunale sektor	Kommunaldirektør
1960'erne	1960: Offentlige udgifter ca. 25% af BNP. Økonomisk vækst og ingen arbejdsløshed. Fremskridtsro. Kvinderne på arbejdsmarkedet. Kraftig vækst i velfærdsstaten, som særligt foregår i kommunerne.	60'ernes begyndelse: Statens andel af de offentlige udgifter næsten tre gange så stor som kommunernes. 60'erne: Statens konsum ca. dobbelt så stort som kommunernes. Dæmpning af kommunale bygge- og anlægsudgifter gennem begrænsning af kommunal låntagning og kvantitative restriktioner.	1960 ca. 1300 kommuner. Stor forskel på land- og bykommuner. I små kommuner er kærneren ofte den eneste ansatte, eller også er der ingen ansat. Særligt i landkommunerne tradition for at politikerne administrerer. En del administration i de 88 købstæder. Frivillige kommunesammenlægning er. Den kommunale højskole	Bogholder/kærner i små kommuner, i store kommuner. Den loyale embedsmand. Kommunaldirektører rekrutteres primært internt.
1970'erne	1972 Danmark medlem af EF. 1973 Den første oliekrise. Planlægning, udbygning PP1, 2 og 3. 1976-78: Staten søger at dreje efterspørgselen væk fra importtungt privatforbrug til mindre importtungt offentligt forbrug. Stigende arbejdsløshed. 1979 Den anden oliekrise	1970 Kommunalreformen. 1970-83: Samspil kendetegnet ved frivillige aftaler. 70'ernes begyndelse: Rammer for de enkelte kommuners låntagning og investeringer. 1977: Reform af det kommunale budget- og regnskabssystem. Uddeling af opgaver fra stat til amter og kommuner. 1979: Kontaktudvalg med statslige og kommunale repræsentanter dannes	1970: 275 kommuner. En inddelingsreform med omfattende, men forskellige, konsekvenser for landets kommuner. 1970: Kommunernes Landsforening og amtsrådsforeningen dannes. 1976-78: Realvækst i de kommunale udgifter på ca. 14%. Skattereform. Bistandsloven. Udbygning med institutioner. En organisation der vokser. Mange nye ansatte. Der bygges plejehjem og skoler. Mange kommunale administrationsbygninger opføres i denne periode.	Styring af en organisation i vækst. I høj grad intern rekruttering af kommunaldirektører. I de sammenlagte landkommuner er det først i denne periode at en egentlig kommunaldirektør funktion etableres.
1980'erne	1982 Firkloverregering. 1986 Det største underskud på betalingsbalancen nogensinde. 1989 Berlinmuren falder	1980-82: Reduktion i vækst i de kommunale udgifter gennem frivillige aftaler. Fra 1982: Krav om nulvækst i de kommunale budgetter fra regeringens side. 1984: Udvidet totalbalancepr. 1985-87: Konfliktfyldt samspil. Reduktion i bloktilskud, binding af likviditet, sanktioner overfor kommuner der ikke fulgte henstillinger. 1986 Frikommuneforsøg. Fra 1988: Igen frivillige aftaler. Intention om uændret eller lavere skatte- og udgiftsniveau.	Omstilling og effektivisering. 1988-1992 Omfattende omstruktureringer. Chefgruppene reduceres i mange kommuner og udvikles til et egentligt ledelsesforum.	Styring af en organisation under omstilling. Fra embedsmand til direktør. 1980: alle KD'ere er mænd og mindre end 20% er akademikere. Næsten 50% rekrutteres internt i kommunen. Stillingsannoncer skrives nu også af konsulenter. Fra fast ansættelse til åremålsansættelse. Akademikere bliver i stigende grad kommunaldirektører. Jobbet bliver mere usikkert. Almindeligt med fyringer.
1990'erne	90'ernes begyndelse: Offentlige udgifter ca. 60% af BNP. Begyndende bedring i økonomien. 1992 Tamilsagen. 1993 Nyrup danner regering	90'ernes begyndelse: Det kommunale konsum ca. dobbelt så stort som statens. Signal om øget kommunalt forbrug.	Omstilling og effektivisering versus demokrati og etik.	Embedsmand og direktør. Balancegang mellem effektivitet, ligheds- og borgerlige rettighedskriterier. 1995: 7 % er kvinder og næsten 50 % er akademikere.

kom i anden række.

1990'erne startede som 1980'erne sluttede. Men i 1992 kom tamilsagen og i 1993 kom der en socialdemokratisk ledet regering efter mere end ti år med borgerligt styre. Dette skift faldt sammen med en forbedring i landets økonomi, som regeringen forsøgte at udnytte til at bruge kommunerne til at føre ekspansiv finanspolitik. For første gang i mange år skulle det offentlige for en kort bemærkning føre en ekspansiv finanspolitik for at sætte gang i samfundsøkonomien.

Allerede året efter begyndte regeringen dog igen at bremse op i forhold til den kommunale økonomi, selvom de økonomiske frihedsgrader nok er lidt større, end situationen var op igennem det meste af 1980'erne. Som omtalt i teorikapitlet medførte tamilsagen ikke kun en ny regering, men også et øget fokus på problemstillinger omkring forholdet mellem politikere og embedsmænd og på etiske spørgsmål vedrørende styringen af den offentlige sektor.

Nogle centrale udviklingstræk i de seneste 30-40 år er sammenfattet i tabel 4.1.

Hvilken betydning har disse overordnede udviklingstendenser haft for kommunaldirektørens rolle i den kommunale organisation?

... det er min vurdering at, posten som den, der skal samle de økonomiske tråde og prøve at få det hele til at gå op i en helhed og en enhed, det har faktisk været sværere i 80'erne, end det var i 70'erne, men der har så været en spændende udfordring også i det. ... i 70'erne var der bogstavelig talt ingen konflikter for så vidt som, at stort set de ønsker, der kom fra den sociale sektor, fra den tekniske sektor, fra skolesektoren, dem kunne man jo stort set opfylde lokalt, ... hvor man kan sige, at der op igennem 80'erne bogstavelig talt var en kamp imellem de forskellige sektorer om få en stadig større del af den mere begrænsede kage ... vi havde nogle politikere, som gik meget ind for, at skolevæsenet skulle udbygges, og vi havde en del ældre politikere, som sagde: "I kan da nok se, vi skal gøre noget ved ældresektoren", ikke sandt, og dem som faktisk ikke fik noget, det var så dem på den tekniske sektor, ... der er jo ikke nogle lovbindinger, vejene skal bare være til at køre på, men der er jo ikke nogen, der siger, hvordan de skal være til at køre på, og det betød altså, at de lovbundne områder de kom først, ... de faglige chefer har jo en faglig identitet og en stolthed, og det er klart, at skoledirektøren vil gerne have sit skolevæsen som mindst skal leve op til lovens krav, og den sociale chef vil gerne have et socialvæsen og en social sektor, som i hvert fald skal leve op til lovens

krav og så lidt til, samtidig med at han også gerne ville arbejde på, at vi skal sætte ind på det forebyggende, og alle de nye tanker som i øvrigt blev født op igennem 70'erne, og det betød, at der faktisk var store sektorkampe, sektoriseringen var fremherskende op igennem 80'erne

Vi får bekræftet en masse formodninger i dette citat, som naturligvis må tages for det, det er - en enkelt kommunaldirektørs personlige vurdering af et udviklingsforløb. For det første er det kommunaldirektørens 'opgave' at forsøge at få helheden til at fungere, hvilket i praksis først og fremmest vil sige at få budgettet til at hænge sammen. For det andet var denne opgave betydeligt nemmere i 70'erne end i 80'erne. Årsagen er dels den omtalte opbremsning i væksten i kommunernes økonomi, og dels at denne opbremsning ikke er slået igennem som en ændring i centrale aktørers (politikere og forvaltningschefer) holdninger til deres rolle i organisationen. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at der også i 1980'erne har været tale om en vækst i den kommunale sektor.

I 80'erne, og specielt i slutningen af 80'erne, selv om man officielt sagde det var stramninger, så kan man se, hvis man ser ud over landskabet, at der er sket en kraftig serviceforbedring, også op igennem af 80'erne, også i slutningen af 80'erne, også op i 90'erne. Det der så er sket, det er at man ofte ikke har kunnet udvide service så kraftigt som nogle godt ville have ønsket, ... Det der har været tale om, det har ikke været reduktioner; det har været reduktioner i forhold til ønskerne, men ikke reduktioner i forhold til hvad servicen har været tidligere.

Der er sandsynligvis også tale om, at en manglende koordinering mellem finansministeriets økonomiske styring af kommunerne og fagministeriernes lovkrav virker som en konfliktforstærkende mekanisme. Riiskjær (1988: 194-199) giver således nogle illustrative eksempler på, at statens regelstyring af kommunerne ikke altid er lige godt koordineret. Kommunaldirektøren anlægger i det foregående citat nogle vurderinger af, hvad der driver 'aktørernes' 'handling', som det er værd at bide mærke i. For det første udgør lovbindingerne en væsentlig regulativ struktureringsmekanisme, som medfører, at områder, der ikke er lovbundne, er mere udsatte i omstillingsprocessen. For det andet har cheferne en faglig identitet og stolthed, som definerer deres succeskriterier. Her anlægger kommunaldirektøren en institutionel

vurdering af bevæggrundende bag chefernes handlinger. Skoledirektøren og socialchefen identificerer sig med nogle faglige succeskriterier, som både er defineret af lovkrav og professionelle kvalitetskriterier. Hvis kommunaldirektøren har ret i sin fortolkning af drivkræfterne bag forvaltningschefernes handlinger, så er der gode chancer for, at de kommunale chefer gennem ændrede succeskriterier kan være væsentlige drivkræfter bag den kommunale omstilling og effektivisering. Kommunaldirektørens vurdering henleder iøvrigt opmærksomheden på den mobilisering, der startede i 1980'erne omkring udviklingen af en egentlig lederidentitet til forskel fra en faglig eller kollegial identitet.

4.3 Kommunen som organisation

I de to foregående afsnit blev der givet en geografisk og historisk oversigt over den kommunale kontekst. I dette afsnit gøres der tættere på selve den kommunale organisation. Der tages udgangspunkt i hvordan en kommune præsenteres i kommunalhåndbogen.

Tabel 4.2 fortæller en hel del om de danske kommuner som organisationer. Hvilke opgaver kommunerne varetager, hvilke ansatte de har, og hvilke grundlæggende strukturer der kendetegner samspillet mellem aktørerne i kommunen.

Først og fremmest må man skelne mellem en politisk struktur, en administration og en række institutioner, idet der er tale om meget forskellige organisatoriske enheder.

Den politiske struktur er kendetegnet ved en række formaliserede beslutningsarenaer 'scener' med formel beslutningskompetence. Aktørerne på disse beslutningsarenaer er politikere, der har et andet arbejde ved siden af. I de udvalgsstyrede kommuner er det kun borgmesteren, der er, eller har mulighed for at være, fuldtidsbeskæftiget med politikerarbejdet. Der eksisterer nøje fastlagte regler og rutiner vedrørende arbejdsgangene i det politiske system. Disse regler og rutiner har deres rod i de velfærdsstatslige forestillinger om effektivitet, lighed og borgerlige rettigheder (tabel 2.3.1). En del af disse regler og rutiner er fastlagt ved lov (regulative strukturer), mens andre fungerer i kraft af vaner og normer (kognitive og normative strukturer). Det politiske system udøver sin kompetence i kraft af hjemmelsprincippet.

Tabel 4.2: Sejlflod kommune anno 1993 (9017 indbyggere)
(Kilde: Mostrups kommunalhåndbog 1994, rensat for detaljer om navne, telefonnumre, etc.)

Politisk struktur	Kommunalbestyrelse (17) Borgmester, 1. viceborgmester, 2. viceborgmester,	Økonomiudvalg (5): Borgmester formand, 4 medl. Socialudvalget (5): Formand, 4 medl. Kulturudvalget (5): Formand, 4 medl. Teknik- og miljøudvalget (5): Formand, 4 medl. Beredskabskommissionen (6): Formand, 4 medl.
Administration	Kommunaldirektør Underskriftsbemyndigede Sekretariat/service forvaltning sekretariatsleder, fuldmægtige, kvalitets- og sikkerhedschef Sygesikring: assistent Folkeregister: assistenter, erhvervs- og turistchef. Løn- og personalekontor: sekretariatsleder, fuldmægtig, assistenter. Økonomisk forvaltning Økonomichef, Souschef, Bogholderi: fuldmægtig Incassoafdeling: fuldmægtig Skatteafdeling: områdeleder ligning, områdeleder skatteservice Dødsbo: overassistent Social- og sundhedsforvaltning Socialinspektør Souschef/faglig konsulent Sekretær: Overassistent Sikringsafdel./familieafdel./regnskab Sikringsafdel. Pension/børnetilskud/boligstøtte/bidrag, fuldmægtige, overassistent Familieafdeling: socialrådgivere, sekretær/overassistent, sundhedsplejersker	Arkivafdelingen: leder Front: overassistent Dagpenge: fuldmægtige Pensionsansøgninger/revolvering: socialrådgivere, sekretær/overassistent Beskæftigelsen/kontanthjælp: socialrådgivere, AF-medarbejder Sundhedsafdelingen: ledende sygeplejerske, overassistent Teknisk forvaltning Kommuneingeniør Drift og anlæg: vakant bygningssinspektorat: ansat byggnings- og boligregister: ansat Ejendomsbeskatning: overassistent Planlægning- og miljø: ansatte Teknisk Sekretariat: ansatte Vej- og gartnerafdeling: driftsleder, kommunegartner Kloakafdeling: driftsleder Beredskabsafdelingen: brandsinspektør Skole- og Kulturforvaltning Skoledirektør Skolelæsen: overassistent, ledende skolepsykolog. Folkeoplysningsområdet: fuldmægtig Dagplejeforvaltning: dagplejeleder, dagplejeassistent. Pladsanvisning: overassistent Daginstitutionsområdet: fuldmægtig
Institutioner	Beredskabsvæsen: Falck Beskæftigelsesprojekter: Gartnergården Biblioteker: 3 distriktsbiblioteker Boligforeninger: (2) Daginstitutioner: 4 børnehaver, 1 dagplejeforvaltning, 2 integrerede institutioner, 4 skolefritidsordninger. Elforsyning: HEF Himmerlands Elforsyning Erhvervsråd: Sejlflod Erhvervs- og Udviklingsråd. Fritidsundervisning: 1 musikskole, 1 ungdomsskole, 2 oplysningsforbund - AOF, LOF Jordemødercenter: (1)	Lokalarkiver: Lokalhistorisk arkiv, Skoler: 2 erhvervsskoler, 5 folkeskoler, 1 observationsskole, 1 privat friskole Sports- og idrætsanlæg: 2 idrætshaller, 1 idrætscenter Svømmehaller: (1) Tandklinikker: (3) Turistbureauer: Sejlflod turistforening Vandforsyning: 22 private vandværker Varmeforsyning: 1 fjernvarmeværk, 1 kraftvarmeværk. Eldreinstitutioner: 3 plejecentre

Enhver handling i kommunens institutioner og administration skal i princippet have hjemmel i kommunalbestyrelsens beslutninger eller i love vedtaget af Folketinget.

Samtlige landets kommuner har en kommunalbestyrelse (eller et byråd), et økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg. Hvilke stående udvalg kommunerne har har, siden omstrukturingsbølgen i slutningen af 1980'erne, varieret en del fra kommune til kommune. Endelig er der til det politiske system knyttet en række udvalg, nævn og kommissioner, som ikke nødvendigvis består af folkevalgte politikere. Disse tager sig af at træffe afgørelser og være ankeinstans indenfor særlige områder såsom skat, beredskab, folkeoplysning, etc.

For kommunaldirektøren udgør møderne i det politiske system, fordi de er de formelle beslutningsarenaer, nogle vigtige dead-lines i hans arbejde. Han er næsten altid til stede på byråds- og økonomiudvalgs møder, og det er ham der varetager udarbejdelsen af dagsordenen til og referatet fra disse møder.

Administrationen udgør kommunaldirektørernes daglige arbejdsplads. Administrationen er lokaliseret på rådhuset, men har i mange kommuner spærngt denne fysiske ramme, hvilket har medført, at forskellige forvaltninger er lokaliseret forskellige steder i kommunen. Siden slutningen af 1980'erne har strukturændringer i administrationen medført, at de organisatoriske enheder (forvaltninger) som administrationen er opdelt i, er meget forskellig fra kommune til kommune. Det ændrer imidlertid ikke ved de opgaver som administrationen varetager. I tabel 4.2 ovenfor ses den administrative struktur i Sejlflod kommune anno 1993. De opgaver og stillingsbetegnelser som er beskrevet under de forskellige forvaltninger er fælles for alle kommuner. Men der er, særligt siden slutningen af 80'erne, forskel på hvilke forvaltninger de forskellige opgaver er placeret under, og der er forskel på antallet af og navnene på forvaltningerne. Der er dermed også forskel på hvilke og hvor mange forvaltningschefer, der er i en kommune. Eksempelvis er økonomichefen i nogle kommuner forvaltningschef, mens han i andre kommuner er en slags afdelingsleder. Denne forskel i hierarkisk status er udtryk for nogle forskelle i de hierarkiske regler, som strukturerer økonomichefens handlinger i organisationen. Stillingsbetegnelserne giver et groft indtryk af, hvilke mennesker der er ansat i kommunerne, og af hvilke rettigheder og pligter der er knyttet til de forskellige organisationspositioner. Betegnelsen sekretær fortæller eksempelvis om en jobfunktion, mens betegnelsen overassistent fortæller om lønrammen og ancienniteten. På grundlag af tabel 4.2 kan man danne sig et billede af,

hvilke 'aktører' der befolker de danske rådhus, og hvilke 'opgaver' de varetager. Institutionerne udgør sammen med en del af administrationen kommunens serviceproducerende enheder. Der er stort set tale om de samme opgaver for alle kommuner, men der er også tale om temmelig forskellige måder at løse opgaverne på. Den forskellige måde at løse opgaverne på synes kun at have lidt at gøre med kommunens politiske flertal. Eksempelvis har Sejlflod kommune et socialdemokratisk flertal, samtidig med at vandforsyningen klares af 22 små private vandværker. De små private vandværker er meget almindelige i små landkommuner, mens større bykommuner i reglen har en central, kommunal vandforsyning. Beredskabsvæsenet klares i Sejlflod af Falck, mens det i andre kommuner klares af et kommunalt brandvæsen. Disse forskellige kommunale organiserings- og finansieringsmodeller synes i højere grad at være udtryk for forskellige historisk og geografisk betingede løsningsmodeller end for den politisering af administrationspolitikken, der udviklede sig 80'erne.

... hvis vi nu gik rundt i samtlige byer, så vil I opleve, at - i realiteten - at borgerligt drevne byer eller kommuner har mere ind under den kommunale hat end socialdemokratisk drevne. ... hvis du tager en kommune som Gentofte, (...) de har kommunalt brandvæsen. Hvis du tager en kommune som Randers, der er brandvæsenet på kontrakt med Falck. Hvis du tager Gentofte, så havde de kommunal renovation. Hvis du tager Randers, så er det sådan, at vi har udliciteret renovation - det har vi altid haft. Hvis du tager sådan noget som kollektiv trafik, der har vi en, der kører den kollektive trafik, fordi han har kontrakter med private vognmænd.

Idrætshaller er ofte selvejende institutioner, men i reglen har kommunerne stillet garanti for lån, og har derfor en interesse i at disse foretagender løber rundt. Der findes med andre ord meget forskellige organiserings- og finansieringsmodeller på de opgaver som kommunerne har ansvaret for at løse. Uanset hvilken model der er valgt, sidder kommunen imidlertid med et ansvar som i reglen også har en økonomisk side, og kommunen holder derfor en vis kontrol med, hvad der foregår på disse områder. Kommunaldirektøren er involveret disse opgaver på meget forskellige måder. Som en overordnet generalisering kan man sige at kommunaldirektøren er involveret i kontrol

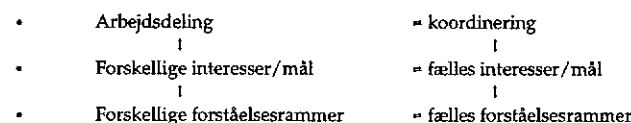
på områder, hvor der er tegn på problemer, udvikling på områder der satses strategisk på, og ceremonielle forpligtelser, som symboliserer kommunens involvering.

Tabel 4.2 giver et detaljeret indtryk af stillingskategorier, opgaver og organiseringsformer i den kommunale organisation.

Hvad er det, der koordinerer og ordner denne samling af 'aktører' og 'opgaver' til noget, der ligner en organisation? Når man tænker nærmere over, hvor forskellige virkeligheder de forskellige aktører lever i, kommer det til at virke som lidt af en tilsnigelse at kalde denne samling af aktiviteter for en organisation. Pædagogerne og børnene, lærerne og eleverne, sygeplejerskerne og de ældre, socialrådgiverne og klienterne, lever deres eget daglige liv på institutionerne, skolerne, plejehjemmene og socialkontorerne.

Nedenfor repeteres figur 2.4.1 fra teori afsnittet, som sammenfatter de centrale aspekter ved organisationsbegrebet.

Figur 2.4.1: Centrale aspekter ved organisationsbegrebet



Det, som giver organisationer systemkarakter, er koordineringen, de fælles interesser og mål og de fælles forståelsesrammer. Koordineringen foregår naturligvis på utallige planer, men skal man pege på de mest centrale koordineringsmekanismer i kommunen, er det de hierarkiske regler samt de kommunale ressourcefordelingssystemer: økonomistyring i form af budgetlægning, budgetopfølgning og de dertil knyttede rutiner og procedurer. En stor del af de fælles interesser er knyttet til dette ressourcefordelingssystem og kan populært sammenfattes i ønsket om, at "kagen", der skal skæres, er så stor som mulig. Dette inkluderer ikke skatteforhøjelser, fordi sådanne indebærer en omfordeling imellem kommunens borgere, der jo er repræsenteret i kommunalbestyrelsen. De fælles interesser i kommunen (og i velfærdsstaten) er geografisk defineret. Hvis kommunens borgere bliver rigere stiger skatteindtægterne og dermed bliver "kagen" større. Hvis staten øger tilskudet til kommunens økonomi, vokser "kagen". Hvis kontanthjælpsmodtagere bliver

understøttelsesberettigede, vokser "kagen", fordi udgifter flyttes fra kommune til stat. Hvis kontanthjælpsmodtagere flytter til andre kommuner vokser "kagen" fordi udgifter flyttes til en anden kommune.

Den fælles forståelsesramme udgøres af det velfærdsstatslige meningssystem, som blev skitseret i teorikapitlet. Demokratiske procedure- og substansregler, borgerlige rettigheder og hensynet til produktivitet, effektivitet og lokal, økonomisk vækst udgør de fælles referencerammer, som kommunale aktørers handlinger tolkes ind i. I de enkelte kommuner er der udviklet lokale fortolkninger af disse velfærdsstatslige regler. Kommunaldirektørens aktiviteter symboliserer og er struktureret af denne forståelsesramme.

5. Jobbet som kommunaldirektør - en generel karakteristik

I dette kapitel gives en generel karakteristik af jobbet som kommunaldirektør. Jobbet belyses ved at observationer, interviewcitater, surveydata og teori kombineres til et generelt billede af jobbet. Der er i dette kapitel primært tale om en oversigtsmæssig beskrivende analyse. Den primære analyseform er at dissekere kommunaldirektørens arbejde i forskellige kategorier, hvoraf en hel del er udviklet indenfor den adfældsorienterede ledelsesforskning. Disse kategorier beskrives primært ved hjælp af deskriptiv statistik, som herefter gøres til genstand for fortolkninger baseret på teori og mere kvalitative datatyper. I de følgende tre kapitler udvælges nogle centrale 'aktører' (borgmesteren og forvaltningscheferne), 'scener' (byråds-, økonomiudvalgs- og chefgruppemøde) og 'opgaver' (økonomistyring) i kommunaldirektørjobbet til en mere dybtgående analyse. Den oversigtsmæssige analyse er struktureret ud fra nogle af de centrale begreber i teorikapitlet. Det første afsnit (5.1) afdækker nogle af de tilknytningsregler, som kendetegner kommunaldirektørpositionen. Det handler om, hvad der kendetegner de mennesker, som har indtaget kommunaldirektør positionen. Med udgangspunkt i denne karakteristik behandles enkelte aspekter ved karrieresystemets indvirken på kommunaldirektørens handlinger. Det andet afsnit (5.2) giver en oversigt over aktørerne i kommunaldirektørens arbejde og forskellige indikatorer på deres relative betydning. Der er primært tale om beskrivelse og meget lidt fortolkning. Det tredje afsnit (5.3) giver en oversigt over interaktionsformer i kommunaldirektørens arbejde. 'Scener' kan betegnes som systemer af interaktionsformer, der er tilskrevet en særlig betydning i det sociale system, hvori de indgår. I det fjerde afsnit (5.4) beskrives kommunaldirektørens 'opgaver' på forskellige generaliseringsniveauer. Endelig udvikles i det femte afsnit (5.5) to idealtyper, som rendyrker forskellige kommunaldirektørers måde at forholde sig til de regler og ressourcer, som strukturerer deres daglige arbejde.

5.1 Kommunaldirektørpositionen som et led i karrieren

Der er mange veje, som kan føre til jobbet som kommunaldirektør, men de fleste kommunaldirektørers karriereforløb kan inddeles i to overordnede typer - det kommunale eller det akademiske forløb¹. Blandt de 15 kommunaldirektører i observationsundersøgelsen var der seks kommunalt uddannede, seks akademikere og tre der havde en anden uddannelsesmæssig baggrund. I tabel 5.1.1 sammenlignes henholdsvis et kommunalt, et akademisk og et 'andet' karriereforløb, og det angives, hvor stor en del af kommunaldirektørpopulationen de tre grupper udgjorde i henholdsvis 1980 og 1995.

Tabel 5.1.1: Et kommunalt, et akademisk og et "andet" karriereforløb

Kommunal	Akademisk	Anden
76% af KD'erne 1980 (N=233) 45% af KD'erne 1995 (N=200)	17% af KD'erne 1980 (N=233) 46% af KD'erne 1995 (N=200)	6% af KD'erne 1980 (N=233) 9% af KD'erne 1995 (N=200)
Eksempel: Kommunaldirektør Poul Johansen, Haderslev kommune	Eksempel: Kommunaldirektør Palle Dinesen, Randers kommune	Eksempel: Kommunaldirektør Keld Vagner Jensen, Struer kommune
Født 1943	Født 1944	Født 1944
1960 I lære på Gudme-Brudager kommunekontor	1965 BA fra New York University 1970 Cand.oecon fra Århus Uni- versitet	1968 Lærereksamen fra Esbjerg seminarium
1963 18 måneders militærtjeneste	1970 Kandidatstipendiat ved handels højskolen i Århus	1968 Lærer på Bryndom skole i Esbjerg
1965 Ansat i Brahe-trollebørg kommune	1972 Ansat i Århus kommune	1973 Konsulent for undervisningsmidler og metodik i Esbjerg
1966 Økonomichef i Årlev kom- mune	1974 Kommunaldirektør i Rudkø- bing kommune	1975 Viceskoleinspektør i Esbjerg
1970 Økonomichef i Ringe kom- mune	1981 Kommunalinspektør i Rødov- re kommune	1977 Skoleinspektør på Blåbjerggårdskolen i Esbjerg
1980 Kommunalinspektør i Ry kommune	1987 Kommunalinspektør i Ran- ders kommune	1975-89 Byrådsmedlem i Esbjerg kommune
1987 Kommunalinspektør i Assens kommune		1979-89 Viceborgmester i Esbjerg kommune
1990 Kommunalinspektør i Hader- slev kommune		1989 Kommunalinspektør i Struer kommune

De tre kommunaldirektører har, udover jobbet, det tilfælles, at de er ca. lige gamle, og at de har skiftet organisation nogle gange. Det er imidlertid ikke alle kommunaldirektører der har skiftet organisation. Fire ud af observationsundersøgelsens femten kom-

¹Observationsundersøgelsens 15 kommunaldirektørers karriere er beskrevet i appendix (bilag 1). Som det fremgår af metodeafsnittet, er der ved udvælgelsen sikret forskellig anciennitet og forskellig uddannelsesbaggrund.

munaldirektører har gennemført deres karriereforløb indenfor den samme kommune. Det er kun kommunaldirektører med et kommunalt karriereforløb, der har haft mulighed for at have det indenfor den samme organisation. Som det fremgår af tabellen, har der i de senere år været en klar tendens til, at det er akademikere som bliver kommunaldirektører. Fra 1980 til 1995 er andelen af kommunaldirektører med en akademisk baggrund således steget fra 17% til 46%, mens andelen med en kommunal baggrund er faldet fra 75% til 45%.

Når man ser nærmere på karriereforløbet har alle kommunaldirektører nogle år bag sig i kommunerne, eller i organisationer der tilhører "den kommunale familie". Man kommer sjældent direkte fra en privat organisation ind og får jobbet som kommunaldirektør. Akademikere bliver oplært og socialiseret i nogle år i kommunerne, inden de får stillingen som kommunaldirektør. Omvendt har kommunaldirektører med en kommunal baggrund sjældent kunnet nøjes med det. De har i reglen taget supplerende uddannelser som eksempelvis HD i organisation eller forvaltningshøjskolens diplomkurser.

På trods af den store forskel på kommunaldirektørernes baggrund, er der således en fælles kerne, som består af nogle års erfaringer i relation til det kommunale system og en eller anden form for administrativ videreuddannelse. Karrieresystemet ser således ud til at sikre en vis ensartethed i hvilken baggrund de mennesker, der indtager kommunaldirektørpositionen, har.

Det fremgår af eksemplerne i tabel 5.1.1 at kommunaldirektørpositionen ikke nødvendigvis er endemålet i en glørværdig karriere. Der går en karrierevej fra kommunaldirektørjobbet i små kommuner til kommunaldirektørjobbet i store kommuner. Knap 17% af kommunaldirektørerne i undersøgelsen kom fra en stilling som kommunaldirektør i en anden kommunen. Sådanne karrieresystemer kan virke kraftigt ind på aktørers handlinger gennem såvel regulative som kognitive og normative strukturer (se kapitel 2). Man kunne eksempelvis forestille sig, at kommunaldirektører midt i karriereforløbet vil prioritere projekter, som de vurderer vil fremme deres karriere, mens kommunaldirektører der ser sig selv som værende ved endemålet af deres karriere, vil prioritere anderledes.

Teoretisk kan spørgsmål af denne karakter belyses ved at kontrastere en 'rimelig-

hedslogik' med en 'konsekvenslogik' (se teorikapitlet).

Ifølge en rimelighedslogik handler aktører ud fra socialt skabte identiteter. Hvem er jeg? Hvilken situation er dette? Hvad gør en person som mig i en situation som denne? De svar, som aktøren når frem til på disse spørgsmål, vil være aktørens pejlemærker i forskellige handlingssituationer. I denne handlingslogik kommer placeringen i karrieresystemet ind i såvel selvopfattelsen som situationsopfattelsen. Hvorledes karrieresystemet kommer til at øve indflydelse på aktørens handlinger afhænger af dets betydning i aktørens opfattelse af sig selv. Det indgår i spørgsmålet: Hvem er jeg? Hvis man opfatter sig selv som et menneske der hele tiden er på vej 'fremad' som et led i en karriere, vil karrierevejene påvirke aktørens handlinger. Men naturligvis spiller også situationsopfattelsen en rolle. Er dette en situation hvor det er rimeligt at prioritere sin personlige karriere? Er de personlige ambitioner i modsætning til andre hensyn, eller kan de forskellige hensyn forenes på en rimelig måde? Nedenstående citat eksemplificerer overvejelser, der ligner en rimelighedslogik:

Der var et udviklingsprojekt for medarbejderne (...) det var utrolig spændende arbejde. Der har jeg nok lidt dårlig samvittighed, for da forlod jeg så skuden sådan lige midt i det projekt der. Man må sgu også være egoist en gang i mellem, og sige: "Nu er det altså nu, du skal slå til, hvis du skal prøve noget."

Her har kommunaldirektøren en tommelfingerregel, som harmonerer med en rimelighedslogik. I den slags situationer hvor chancen byder sig på arbejdsmarkedet, da har man lov at være egoist. Der er næppe megen tvivl om, at den slags tommelfingerregler er udbredte blandt mennesker, som lever i karrieresystemer. Citatet kan tolkes således, at kommunaldirektøren vurderer, at der eksisterer situationer, hvor man har lov til at være egoist, og andre situationer hvor man ikke har lov, og at denne sidste type af situationer er mest udbredt.

... så har der da også nok været lidt karriereræs i det. Altså, udlært i en decideret landkommune, ... og så prøve kræfter med en landkommune ... som kommunaldirektør. Og så var der købstaden, der trak lidt.

Den mening, som kommunaldirektøren her fortolker ind i sit karriereforløb, er nok en

af de mest udbredte blandt karrieremennesker. Det skal helst gå fremad hele tiden. Udfordringerne skal vokse.

Ifølge en konsekvenslogik handler aktører ud fra en vurdering af, hvilke konsekvenser forskellige handlinger vil have for aktørens mål eller værdier. Hvad er mine handlemuligheder? Hvad er mine mål? Hvilke konsekvenser har mine handlemuligheder for mine mål? Vælg handlingen med de bedste konsekvenser. I denne handlingslogik kommer placeringen i karrieresystemet ind i målsætningerne. Nedenstående citat eksemplificerer konsekvenslogiske overvejelser:

... jeg har altid haft den hensigt med min karriere at slutte som kommunaldirektør i sådan en ikke for lille, men heller ikke alt for stor kommune, og det skal være i nærheden af vand ...

Der kan være tale om en efterrationalisering, men der er næppe tvivl om, at vi i en lang række situationer gør os sådanne overvejelser, som kommunaldirektøren her giver udtryk for. Ud fra en institutionel sociologisk tilgangsvinkel vil man sige, at konsekvenslogikken er defineret som den passende logik i bestemte socialt afgrænsede situationer såsom handel og karriereovervejelser.

Eftersom karrieresystemet influerer på begge handlingslogikker, er det umiddelbart svært empirisk at afgøre, om der er tale om den ene eller anden type af ræsonnementer. Sandsynligvis er der ofte tale om en kombination af de to logikker.

I begge tilfælde influerer karrieresystemet imidlertid på kommunaldirektørernes handlinger, og når hensigten er at forstå disse handlinger, er det derfor vigtigt at vide hvor kommunaldirektørerne befinder sig i karrieresystemet. Nogle tal fra UDITE-undersøgelsen 1995 giver en vis indsigt. 53% angiver at der er tale om en slutstilling, 37% at de måske vil søge en anden stilling, mens 10% angiver, at de helt sikkert vil søge en anden stilling engang i fremtiden. Endvidere angiver 15% af kommunaldirektørerne at deres forgænger i stillingen forlod den som et led i karrieren. Blandt de femten kommunaldirektører fra observationsundersøgelsen betragtede otte stillingen som en slutstilling, mens syv overvejede et jobskifte mere eller mindre seriøst. Nogle interview-

citater giver indsigt i hvilke overvejelser, der ligger bag hos dem, der overvejede at søge et andet job hvis den rigtige chance bød sig:

Ja, det ved man aldrig! Altså, det er altid sådan mentalt vanskeligt at indstille sig på, at nu kan man ikke bevæge sig mere. Hvis man ikke mentalt hele tiden siger, at man godt kan finde på at bevæge sig, så tror jeg, man går delvist i stå. ... jeg har det udmærket, og der er også problemer med at flytte rundt i landet. Hvis jeg skifter job nu, så bliver det noget med, at jeg skal kunne blive boende i det her område.

Ja jeg overvejer mulighederne, men det her sted er et virkelig godt sted, det er det, og der er det jo ikke kun arbejdsmæssige problemer, arbejdsmæssige spørgsmål, der spiller ind, det er også noget med ægtefællens beskæftigelse. ... Så det ender nok med, med mindre der viser sig noget her omkring, altså inden for køreafstand, så sidder jeg her sandsynligvis.

... det er ikke fordi jeg søger meget, ... jeg har i hvert fald 10 år måske lidt mere tilbage af arbejdslivet, og jeg tror godt jeg kunne være tilfreds med være her 10 år, på den anden side hvis det står til mig selv, så vil jeg gerne prøve noget andet, ... jeg kunne godt tænke mig at prøve enten at være kommunaldirektør i en større kommune eller i et amt, ...

Disse citater stammer fra kommunaldirektører, som stadig overvejer at tage endnu et spring op ad karrierestigen. Citaterne kan tolkes således, at der i overvejende grad er tale om mennesker som egentlig befinder sig ganske godt i deres job, men som har fået karriereindstillingen 'i blodet'. Når man har levet i et karrieresystem i mange år, kan det være svært mentalt at indstille sig på, at "nu kan man ikke bevæge sig mere". Man kan ud fra sådanne overvejelser, formulere en hypotese om kommunaldirektørpositionens placering i karrieresystemet, således som dette opfattedes af de aktører, som var indehavere af stillingen i midten af 90'erne:

Kommunaldirektørpositionen er en slutstilling. Sandsynligheden for, at denne påstand er sand, reduceres jo mindre kommune og jo yngre kommunaldirektører, der er tale om. I de tilfælde, hvor der er tale om en relativt lille kommune med en relativt ung kommunaldirektør, er der gode chancer for, at den person, der er ansat i positionen, opfatter den som et springbræt på karrierestigen.

Denne hypotese kan undersøges ved hjælp af tallene fra UDITE-surveyen. Hvad kendetegner de 47% af kommunaldirektørerne, som enten overvejer eller er helt sikre på at søge andet arbejde, med hensyn til alder og kommunestørrelse? For det første skal man være et stykke over 40 år for at tilkendegive, at man ikke forventer at søge en anden stilling, og for det andet er der ingen kommunaldirektører, der overvejer at skifte, når de er nået et stykke hen på den anden side af de 55 år. Disse tal er vel nærmest selvfølgelig, når man tænker på, hvordan jobmarkedet fungerer i det danske samfund. Ser man på kommunestørrelsen, er der ingen kommunaldirektører i kommuner større end 50.000, der er helt sikre på, at de vil skifte, men der er en del, der holder muligheden åben og angiver, at de muligvis vil søge en anden stilling. Hypotesen følges her en anelse længere. Blandt kommunaldirektører, som er 45 år eller yngre, og er ansat i kommuner med 10.000 indbyggere eller færre, er der knap 29%, som helt sikkert vil søge en anden stilling engang i fremtiden, knap 67% som måske vil søge en anden stilling, og knap 5% som ikke forventer at søge en anden stilling (N=21). Det er således tydeligt, at de to faktorer tilsammen øger den procentvis andel af kommunaldirektører som enten overvejer, eller er helt sikre på at de vil skifte job. Fra knap 50% til godt 95%. Sammenligner man den samme aldersgruppe i kommuner, som er større end 10.000 indbyggere, fremkommer stort set samme billede - 90% enten overvejer eller vil helt sikkert skifte job. Det ser altså ud til, at alder frem til de 45 år er den helt afgørende parameter for at man overvejer en anden stilling. Uanset om man er i en stor eller lille kommune, vil langt de fleste overveje mulighederne for at skifte frem mod de 45 år. Et resultat som vel ikke er særligt overraskende. Men hvordan ser billedet ud for gruppen af kommunaldirektører mellem 45 og 50 år i henholdsvis store og små kommuner? I gruppen som helhed er der knap 58%, som enten overvejer eller helt sikkert vil skifte job, mens der intet klart mønster tegner sig på baggrund af kommunestørrelse. Det ser således ud til, at kommunestørrelse ikke er særligt vigtigt for om man betragter jobbet som en slutstilling eller ej. Alderen er den vigtigste enkeltparameter. Disse empiriske analyser giver et indtryk af aspekter ved de tilknytningsregler, som strukturerer kommunaldirektørernes handlinger, og de giver et vist indtryk af hvorledes disse regler aktiveres. Afslutningsvis skal nogle regulative sanktionsmekanismer knyttet til tilknytningsreglerne beskrives. I de senere år er det blevet mere almindeligt

med åremålsansættelser, hvilket gør det nemmere for organisationen at skille sig af med kommunaldirektøren. På grundlag af UDITE undersøgelsen kan der endvidere spores en klar tendens til at kommunaldirektøren i stigende grad fyres på grund af samarbejdsproblemer med politikerne. 25% af kommunaldirektørerne i spørgeskemaundersøgelsen angiver, at deres forgænger forlod jobbet på grund af samarbejdsproblemer med politikerne. Hvis man derimod tager den andel af kommunaldirektørerne, der blev ansat i 1990 eller senere, angiver 35,2% (N=71), at forgængeren forlod jobbet som følge af samarbejdsproblemer med politikerne. Forskellen på de to tal indikerer, at samarbejdsproblemer med politikerne er blevet mere udbredte.

Der er således en tendens til at tilknytningsreglerne knyttet til kommunaldirektørpositionen har gjort det mere usikkert at være kommunaldirektør. Dette medfører at kommunaldirektørerne i højere grad må være opmærksomme på at bevare politikernes tillid. Har de først pådraget sig et ry for at være upålidelige kan det være svært at ryste af sig.

5.2 Aktørerne i kommunaldirektørens arbejde

I dette afsnit gives en oversigtsmæssig analyse af de mange forskellige aktører, som kommunaldirektørerne arbejder sammen med. Den følgende oversigtsmæssige analyse slår fast, at de vigtigste aktører i kommunaldirektørens arbejde er borgmesteren og forvaltningscheferne, og i kapitel 6 gennemføres en mere dybtgående analyse af relationen til dem.

Først præsenteres en oversigt over samtlige kommunaldirektørers ansigt-til-ansigt relationer under observationsperioden (5.2.1). Dernæst gives, på grundlag af svar på UDITE-spørgeskemaet, en oversigt over kommunaldirektørernes vurdering af den mundtlige relation til udvalgte aktører på de tre dimensioner: Hyppighed, betydning og konfliktniveau (5.2.2). Endelig gives en fortolkning af disse netværksdata, hvor de forskellige aktører inddeles i tre overordnede netværkstyper (5.2.3).

5.2.1 Kommunaldirektørernes ansigt-til-ansigt relationer i observationsperioden

I tabel 5.2.1 er det angivet, hvor meget tid de 15 kommunaldirektører brugte på mundt

Tabel 5.2.2: Tidsfordelingen på mundtlige aktørrelationer i observationsperioden (tid i %)

I tabellen er angivet de aktører - personer eller grupper - som de 15 kommunaldirektører var i mundtlig kontakt med i observationsperioden. Det er angivet, hvor stor en procentdel af observationstiden der blev brugt på hver kategori i hver af de femten kommuner. Der er beregnet en gennemsnitsprocent for hver kategori yderst til højre. I alt summerer kategorierne i gennemsnit til 183,8 %. Det skyldes, at kategorierne ikke er gensidigt udelukkende. Observationstiden må anses at være lidt lavere end arbejdstiden. Kategorien observatørinteraktion dækker over den tid, der blev brugt specielt på observatøren. Når det procentvise tidsforbrug sammen med en forvaltningschef skal beregnes, må man lægge 6% til fra kategoriene chefgruppemøde og forvaltningschefgruppe. Når det procentvise tidsforbrug sammen med borgmesteren skal beregnes må man lægge 4% til fra byråds- og økonomiudvalgsmøde.

Kommune	mindre end 10.000 indbyggere					10-30.000 indbyggere					mere end 30.000 indbyggere					Gns
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Alene	30,7	28,1	29,3	31,7	24,8	41,3	9,7	27,1	20,6	22,9	14,0	17,1	21,8	18,1	20,8	23,9
Borgmester	19,4	14,7	4,2	13,1	17,1	24,9	15,5	7,8	22,3	8,2	31,8	24,8	30,5	25,8	21,0	18,7
Andre kommunaldirekt.	14,2	8,4	52,7	3,9	0,3	18,3	0,3	7,8	16,9	20,2	0	6,4	8,4	18,8	7,8	12,3
Vicekomun. ell. lign.	0	13,7	0,4	11,5	2,0	0	30,7	3,1	0	8,7	23,9	4,0	4,3	20,8	7,3	8,7
Observatørinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8
Ansæt i anden kommun.	3,4	1,2	58,9	5,4	0	0,2	0	0	9,8	8,9	0	0	0	16,9	7,4	7,5
Kommunalpol. iøvrigt	3,4	1,2	0,3	5,4	7,4	4,8	2,9	7,0	3,4	0,2	21,9	10,7	16,0	11,2	16,2	7,5
Øvr. medarb. på rådsh.	3,2	12,2	0,5	4,9	6,5	0,7	17,7	2,9	6,3	1,9	15,3	4,9	4,9	16,4	7,4	7,0
Andet	6,7	0	18,3	0	0,1	0,7	0,1	0	0,1	5,0	2,0	8,2	22,8	21,5	10,0	6,4
Øvr.ansæt. i egen forv.	4,0	4,2	0,5	12,1	6,7	2,5	5,9	0,2	9,3	15,8	0,6	0,1	11,1	0,0	8,9	5,5
Økonomichef	0	0	0	0	2,8	0	2,4	5,6	2,0	0	33,4	6,4	6,7	20,0	2,0	5,4
Øvrige medlemmende	0	0	0,3	6,2	1,7	7,5	13,6	1,7	0	1,5	10,1	13,8	5,7	5,7	12,8	5,4
Sekretær	11,9	10,8	1,2	5,3	1,7	7,1	5,9	4,8	6,3	10,0	0,6	2,4	3,1	1,2	7,3	5,3
Lokale erhvervsfolk	7,3	0	0,3	0,0	0,7	7,0	0,0	0,3	9,3	0,2	21,9	7,8	0	8,1	11,8	5,0
Socialdirektør el. lign.	6,3	8,2	0	5,4	16,5	5,8	2,7	2,4	0	1,0	0,8	1,8	0,6	1,1	17,6	4,7
Andre ekst. interes.	7,8	2,8	9,2	1,5	3,5	0,6	7,2	0,3	8,1	5,6	0	10,4	0	0	8,7	4,4
Chefgruppemøde	2,8	3,1	1,4	1,9	3,6	0	0	0	8,1	8,1	13,9	3,9	7,9	5,0	4,2	4,3
Politikere fra andre kommun.	9,7	0	2,8	0	0	13,8	0	7,0	0	5,6	0	0	0	12,5	0	3,4
Øvr. forvaltningschefer	0	1,1	0	17,0	1,1	7,6	1,5	0	12,3	0	0	0,0	8,2	0	1,2	3,3
Erhvervschef	0	0	0,3	7,8	0	0	0	3,8	0	0	23,5	0	0	2,8	5,2	2,9
Økonomiudvalgsmøde	0	0	0	8,0	0	0	4,9	11,8	0	8,9	0	1,3	4,4	2,7	0,6	2,8
Borgere	1,8	2,9	0,2	10,1	3,1	0,4	1,4	3,2	2,2	0,5	0	3,6	3,8	0	2,5	2,4
Ansatte fra amtet	6,6	7,9	0	3,9	4,4	0	0	8,6	1,3	0	0	2,9	0	0	0	2,4
Andre org. lokale interess.	0,7	3,4	0,3	0	3,6	0	7,5	1,0	0	0	0	8,8	0,3	0	8,9	2,3
Teknisk direktør el. lign.	0,2	0,0	0	0,5	5,5	2,3	8,1	3,4	3,3	3,1	0	2,4	0,7	0,3	2,7	2,2
Kommunernes Landsfore.	0,6	0	24,2	0	0,2	0	0	0,1	0	5,4	0	0	2,2	0	0	2,2
Pressen	0,6	0	0	0,4	0,0	0,3	3,1	3,2	0,3	0	0	1,1	0,2	21,2	0,2	2,0
Forvaltningschefgruppe	0	0	0	0	0	1,1	9,9	0	0	0	9,8	0,5	4,4	0	0	1,7
Tillidsmænd	0,2	0	0	0,7	1,0	0	5,8	1,4	0	0	4,7	0	9,0	0,1	0	1,5
Institutionsledere	0	0,5	0	6,1	5,2	0,9	0,3	1,1	0	0,4	3,6	1,7	0	0	0,0	1,3
Fagforeningsrepræsentant.	0	0	0	0,1	2,8	0,9	2,1	0	2,1	0	0	0,1	8,4	0	3,5	1,3
Byrådsmøde	0	0	0	0	3,9	2,0	0	3,7	3,6	0	0	0	0,0	2,9	2,5	1,2
Øvr. lok. / reg. off. mynd.	0	0	0,4	0	0	1,4	0,2	0	0	0	0	7,7	0,5	0	7,6	1,2
Skoledirektør el. lign.	0	4,4	0	3,0	0	2,6	0	0,6	0	0	0,4	0	5,0	0	2,1	1,2
Borgermøder	4,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,7	0	1,1	1,1
Ukendt	0	0	0	0,1	1,0	0,1	0	0	0	0,1	0,1	0	8,4	7,1	0,1	1,1
Øvrige medarb. i kommun.	0,0	0	0,3	6,4	0,7	1,0	3,7	0	0	0	1,8	1,1	1,6	0	0	1,1
Personalechef	0	0	0	0	0	0	4,9	0	2,3	1,2	0	0,9	0	3,8	3,3	1,1
Turistchef	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0,3	0	8,5	3,8	0	0	2,6	1,0
Øvr. kommunale selskaber	0,2	0	3,1	1,5	0	0	0	7,2	0	0,4	0,7	0,2	0	0	0	0,9
Kommunerevision	0,1	0	0	1,8	2,6	0	0	0	0	7,3	0,8	0	0	0	0	0,8
Ikke lokale erhvervsfolk	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,9	0,5	0	0	0	0,8
Samarbejdsudvalg el. lign.	0,4	0	0	0	1,4	0,8	0	0	0	0	0	3,0	3,4	0	0	0,6
Ministerier	0,3	0	0	0	0,5	0	0	0,1	0	0	0	0	2,0	0	0	0,2
Procent i alt	151,3	137,1	213,4	181,1	140,6	162,3	178,9	146,8	154,0	154,7	262,8	172,1	222,2	262,8	217,0	183,8
Samlet obs.tid	42:07	35:37	50:07	38:51	38:02	39:09	48:08	44:03	43:52	48:16	22:51	41:38	43:30	54:28	49:19	08:46

lig kontakt med forskellige aktørkategorier i observationsperioden.

Her gives først et par eksempler på, hvorfor der er så stor variation i tallene, hvorefter der gives en generel tolkning af tabellen.

I kommune tre tilbragte kommunaldirektøren halvdelen af observationsugen på den årlige konference for kommunaldirektører på den kommunale højskole i Grenaa. Det er på den baggrund at de 52,7% tidsforbrug på samvær med andre kommunaldirektører skal forstås. Når man udelukker dette tal fra gennemsnittet fremkommer et gennemsnit på 9,4%, hvilket stadig tyder på, at samspillet med andre kommunaldirektører er vigtigt ud fra en tidsmæssig målestok.

I ni kommuner var der ikke byrådsmøde, og i syv kommuner ikke økonomiudvalgsmøde, i observationsperioden. Dette kan ses ud fra de 0%, som angives ud for de to kategorier.

I kommune elleve blev der kun observeret i tre dage, hvilket er årsagen til den lave samlede observationstid.

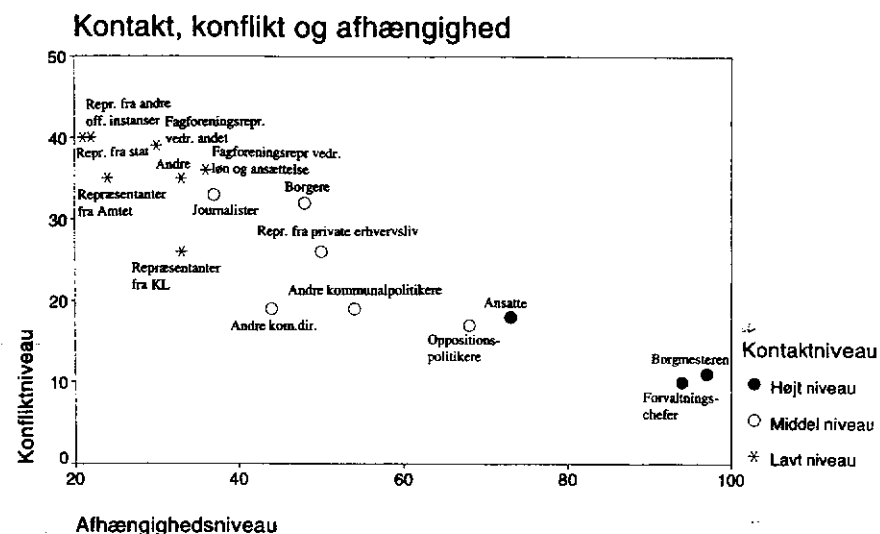
Nogle af aktørkategorierne i tabel 5.2.1 kræver en forklaring, før en fortolkning er mulig. For det første fremgår det af tabellen, at kommunaldirektøren i gennemsnit var sammen med borgmesteren i 18,7% af tiden. Men hertil skal lægges økonomiudvalgs- og byrådsmøder, samt borgermøder, hvilket i alt giver 23,8 % af tiden sammen med borgmesteren. For det andet når man ønsker at beregne tiden sammen med en af forvaltningscheferne, skal der lægges 6% til fra kategorierne chefgruppemøde og forvaltningschefgruppe. Kommunaldirektøren tilbragte altså i gennemsnit $4.7\% + 6\% = 10,7\%$ af tiden sammen med socialdirektøren, $2.2\% + 6\% = 8.2\%$ af tiden med den tekniske direktør og $1.2\% + 6\% = 7.2\%$ af tiden med skoledirektøren. Dette medfører, at forvaltningscheferne rykker op af listen over aktører, som er vigtigt ud fra en tidsmæssig målestok.

Forskellen mellem kategorierne chefgruppemøde og forvaltningschefgruppe er interaktionsformen. Chefgruppemødet er en formaliseret mødeform, som har udviklet sig til en vigtig institution i kommunerne, mens betegnelsen forvaltningschefgruppe er blevet brugt i de tilfælde, hvor forvaltningscheferne var sammen i en eller anden anden sammenhæng. Tabellen viser dermed også kommunaldirektørernes gennemsnitlige tidsforbrug i observationsperioden på nogle af de centrale interaktions-

former i arbejdet - byråds-, økonomiudvalgs-, chefgruppe-, borger-, og samarbejdsudvalgsmøder.

5.2.2 Hyppighed, betydning og indflydelse i aktørrelationerne

Nogle data fra UDITE-undersøgelsen supplerer tallene i tabel 5.2.1. I UDITE undersøgelsen blev kommunaldirektørerne bedt om at vurdere, hvor hyppigt de mødes med forskellige aktører, hvor afhængige de er af disse aktører, og i hvilken grad relationen til aktørerne er præget af konflikt eller samarbejde.



Figur 5.2.1: Kontakthyppe, betydning og konfliktniveau i kommunaldirektørens netværk.

Figuren er baseret på spørgsmål 48, 49 og 50 i UDITE spørgeskemaet (se appendix, bilag 9). Der er altså tale om et gennemsnit af kommunaldirektørernes vurdering af relationen. Kontakthyppe er angivet ved prikernes udseende - se yderst til højre. Relationens betydning for kommunaldirektørens arbejde er angivet ved prikernes placering ud ad x-aksen. Graden af konflikt i relationen er angivet ved prikernes placering op ad y-aksen.

I figur 5.2.1 gives et overblik over kommunaldirektørernes vurdering af det gennemsnitlige kontakt, betydnings- og konfliktniveau på de aktørkategorier, som de blev bedt om at vurdere.

Sammenligner man hyppigheden i figur 5.2.1 med tidsforbruget i tabel 5.2.1 er der en tilsyneladende uoverensstemmelse i forholdet til andre kommunaldirektører. I observationsundersøgelsen brugte kommunaldirektørerne i gennemsnit 12,3% (9,4% når kommune 3 ikke regnes med) af deres tid på at være sammen med andre kommunaldirektører. På grundlag af en tidsmæssig målestok må 'andre kommunaldirektører' derfor betegnes som en lige så central aktørkategori som 'socialdirektøren'. Ud fra UDITE spørgeskemaet angives hyppigheden i figur 5.2.1 til middelniveau, idet knap 35% angiver, at de mødes en gang om ugen med andre kommunaldirektører, mens 54% angiver, at de mødes 1-3 gange om måneden (N=200). På baggrund af observationerne kan det vurderes, at uoverensstemmelsen skyldes, at der er forskel på de to måleenheder tid og hyppighed. Når kommunaldirektører er sammen, er der typisk tale om længere møder, mens relationer til forvaltningschefer og borgmester i gennemsnit er hyppigere og kortere. Ud fra et hyppighedsmål er sekretæren således en lige så central aktør i kommunaldirektørens arbejde som borgmesteren (se appendix, bilag 8), mens borgmesteren er mest central ud fra målestandarderne tid og betydning.

5.2.3 Kommunaldirektørens netværksrelationer

Analysen af kommunaldirektørernes netværksrelationer inddeles her i tre overordnede typer - en inddeling som går igen i senere afsnit. (a) Det kommunale politiske system, (b) den kommunale organisation, og (c) omgivelserne. Denne inddeling er valgt, fordi kommunaldirektørens aktørrelationer i de tre netværkstyper er struktureret af meget forskellige regler og ressourcer.

Den følgende oversigtsmæssige analyse af netværk og aktører er ordnet efter den betydning, som disse tillægges af kommunaldirektørerne. Det netværk, som tilskrives størst betydning, behandles først. Hvert netværk introduceres kort, hvorefter de vigtigste aktører indenfor netværket behandles i prioriteret rækkefølge. Det skal understreges, at der er tale om en oversigtsmæssig analyse som, for de mest centrale

aktørers vedkommende bliver gennemført mere dybtgående i kapitel 6.

Det kommunale politiske system:

Relationerne i det kommunale politiske system er i høj grad præget af formaliserede spilleregler, hvoraf de vigtigste blev beskrevet i teori- og kontekstkapitlet. Disse formaliserede spilleregler kan kommunaldirektøren for størstepartens vedkommende ikke lave om på. De udgør en grundstruktur for samspillet i dette netværk. Reglerne er for en dels vedkommende nedfældet i den kommunale styrelseslov, og understøttets af demokratiske normer og sædvane. Selvom grundstrukturen for samspillet ligger fast, er Kommunaldirektøren i princippet den underordnede i dette netværk, fordi han ansættes og fyres af byrådet. Men kommunaldirektøren udleder også en stor del af sin indflydelse fra dette netværk. Han er den administrative leder med størst viden om politiske intentioner og muligheder. Det er hans formelle og uformelle mandat fra de politiske beslutningsarenaer, som forlener ham med autoritet i de to andre netværkstyper. Når kommunaldirektøren øver indflydelse i dette netværk, er det gennem forberedelse af dagsordener til og fortolkning af information fra de politiske beslutningsfora, og gennem rationel argumentation overfor politikerne i uformelle sammenhænge. Men her må kommunaldirektøren hele tiden passe på ikke at miste den grundlæggende tillid fra politikerne generelt, og særligt det politiske flertal og borgmesteren.

Borgmesteren er uden tvivl den vigtigste enkeltaktør i kommunaldirektørens netværk. 97% af kommunaldirektørerne anser borgmesteren for at være vigtig for deres arbejde i høj eller meget høj grad. 95% mødes med borgmesteren dagligt. Kommunaldirektørerne vurderer i spørgeskemaundersøgelsen gennemgående relationen til borgmesteren som relativt harmonisk. Kun 5% vurderer, at de har et konfliktfyldt eller meget konfliktfyldt forhold til borgmesteren, mens 89% beskriver relationen som enten samarbejdsvenlig eller meget samarbejdsvenlig. En sådan besvarelse kan tolkes på i al fald to forskellige måder: En fortolkning er, at kommunaldirektøren er nødt til at have et godt forhold til borgmesteren for at bevare jobbet, en anden at sådanne besvarelser undervurderer konfliktniveauet på grund af spørgsmålets følsom-

me karakter. Begge fortolkninger har sandsynligvis noget på sig. Som nævnt, vil relationen blive analyseret nøjere i kapitel 6.

Møderne i det kommunale politiske system hører egentlig hjemme i afsnittet om arbejdets form, og de vil blive genstand for en nærmere analyse i kapitel 7, men det er svært at beskrive kommunaldirektørens relation til politikerne uden at inddrage dem her. Det skyldes, at det er vigtigt at skelne mellem relationen til politikerne på og udenfor møderne, idet forskellige regler strukturerer samspillet i de to typer af situationer.

Ved forberedelsen af møderne i kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget agerer kommunaldirektøren borgmesterens højre hånd, idet det er ham, der er ansvarlig for udarbejdelse af dagsorden og referat fra disse møder. På byrådsmøderne agerer kommunaldirektøren den loyale embedsmand, der lytter og udarbejder referat. Han udtaler sig kun, hvis han eksplicit bliver bedt om det, og da drejer det sig i reglen om juridisk og økonomisk information, mens mere personlige meningsytringer er usædvanlige. På byrådsmøderne agerer kommunaldirektøren således den loyale embedsmand, der symboliserer de demokratiske spilleregler og den parlamentariske styringskæde. På økonomiudvalgsmøderne har kommunaldirektøren fundamentalt set den samme rolle, idet der dog er plads til en lidt mere aktiv rolle, og dermed større variation fra kommune til kommune.

Udenfor møderne i det politiske system er reglerne for samspillet med politikerne mere uklare. Politikerne har ikke nogen formel autoritet udenfor disse møder. Nogle af dem arbejder i den kommunale organisation og er i en vis forstand kommunaldirektørens underordnede, mens meget få arbejder i jobs med en højere status end kommunaldirektørens.

Der er indbygget et vist krydspres i kommunaldirektørens relation til det politiske system, idet kommunaldirektøren er ansat til både at servicere byrådet generelt, og dermed også den politiske opposition, og borgmesteren specifikt. Dilemmaet kommer til udtryk, når der opstår konflikter i det politiske system.

Den kommunale organisation:

Interaktionen i den kommunale organisation er også meget formaliseret med en lang række regler og procedurer, men til forskel fra det politiske system har kommunaldirektøren i dette netværk mulighed for at ændre på en del af spillereglerne. Interaktionen adskiller sig endvidere fra det politiske netværk ved, at der her er tale om en arbejdsplads med aktører med fuldtidsarbejde og deraf følgende professionalisme. Kommunaldirektøren er næsteften borgmesteren den overordnede i disse netværksrelationer, idet den formelle autoritet i relation til forvaltningscheferne dog er noget uklar. Dette skyldes blandt andet den uklarhed, der er indbygget i den kommunale styrelseslov, hvor borgmesteren varetager den daglige forvaltning, mens udvalgene varetager den umiddelbare forvaltning.

Næst efter borgmesteren er forvaltningscheferne de vigtigste aktører i kommunaldirektørens netværk. 98% anser relationen til forvaltningscheferne for at være vigtig i høj eller meget høj grad. Det fremgår af såvel tabel som figur 5.2.1, at relationen er vigtig. Relationen til forvaltningscheferne vil blive analyseret nærmere i kapitel 6.

Omgivelserne:

I offentligheden er kommunaldirektørerne relativt anonyme, men udenfor offentlighedens søgelys repræsenterer de kommunen i en lang række eksterne relationer. Kommunaldirektørerne anser ikke disse eksterne relationer for at være lige så vigtige for deres arbejde som de interne relationer - sandsynligvis fordi en stærk intern base er forudsætningen for arbejdet i de eksterne relationer.

Omgivelserne består af en række aktører på såvel lokalt, som regionalt, nationalt og i enkelte tilfælde sågar internationalt plan. Karakteren af interaktionen i disse netværk varierer betydeligt. Kommunaldirektørens personlige prioriteringer er mere betydningsfulde, fordi interaktionen ikke er så formaliseret som i de to andre netværk. I kontrast til de to andre netværk har kommunaldirektøren ikke nogen hierarkisk autoritet i de fleste af disse relationer - han repræsenterer simpelthen sin kommune. Her kan det naturligvis gøre en forskel, hvilken kommune man repræsenterer

... når en kommunaldirektør i ... [stor kommune] ringer til f.eks. en cheføkonom, og siger: 'Her er der et problem! hvordan pokker har I forhandlet jer frem til det?' Så sker der noget.

De eksterne aktører, som de fleste kommunaldirektører anser for mest vigtige, er repræsentanter fra det private erhvervsliv. 74% anser denne kontakt for vigtig i nogen, høj eller meget høj grad. Interaktionen kan dreje sig om specifikke erhvervsprojekter, mere permanente forretningsrelationer, faste turnusmøder i erhvervs- eller turistforeningen, eller uformel udveksling af ideer og information. Case-undersøgelsen indikerer, at nogle kommunaldirektører har en vigtig funktion som katalysatorer for jobskabende aktiviteter.

Kommunaldirektørens mest hyppige samarbejdspartnere, og dem, som tilskrives næstmest betydning, er kommunens borgere. 70% anser denne relation for vigtig i nogen, høj eller meget høj grad. Meget af interaktionen med borgerne har en ceremoniel karakter. Åbningen af en ny institution, vielsen af et par, offentlige møder o.s.v.

For det tredje anser 60% af kommunaldirektørerne interaktionen med kommunaldirektører fra andre kommuner for vigtig i nogen, høj eller meget høj grad. Interaktionen med andre kommunaldirektører vedrører eksempelvis kommunaldirektørforeningen, diverse former for mellemkommunalt samarbejde, uformel udveksling af information, eller fælles deltagelse i diverse konferencer og seminarer.

For det fjerde anser 49% af kommunaldirektørerne interaktionen med pressen for vigtig i nogen, høj, eller meget høj grad. Formålet med disse relationer er naturligvis at repræsentere kommunen udadtil.

Endelig er 5-10% af kommunaldirektørerne meget aktive på det nationale niveau, og kan ses som en del af det nationale beslutningstagende system. Disse kommunaldirektører deltager i regeringskomiteer om diverse emner og er involveret i udviklingen af kommunale uddannelsesprogrammer, o.s.v.

5.3 Scener og andre interaktionsformer i kommunaldirektørens arbejde

Dette og det følgende afsnit er baseret på en gængs sondring indenfor den adfældsorienterede ledelsesforskning imellem form og indhold. I dette afsnit analyseres arbejdets form, mens arbejdets indhold vil blive analyseret i afsnit 5.4.

5.3.1 Tilbagevendende mønstre i kommunaldirektørens arbejde

I dette afsnit gives en oversigt over nogle typiske mønstre i kommunaldirektørernes måde at arbejde på. Det er svært at gøre generelt. Dels fordi kommunaldirektørens arbejde varierer meget fra dag til dag og uge til uge, og dels fordi kommunaldirektører er forskellige i deres måde at arbejde på. Alligevel er alle kommunaldirektørers arbejde struktureret af nogle tilbagevendende mønstre, hvoraf de vigtigste er de dead-lines som det politiske systems mødestruktur sætter.

Mønstrene beskrives her under følgende punkter:

- a) Typiske hverdagsmønstre
- b) Typer af dage
- c) Ugemønstre
- d) Feriemønstre
- e) Budgetlægningsmønstre
- f) Kommunalvalgsmønstre

Under hvert af punkterne vil nogle fælles træk og nogle forskelle blive beskrevet.

a) Typiske hverdagsmønstre

Kommunaldirektøren møder mellem klokken 7.45 og kl. 8.30. Fra morgenstunden og henimod klokken 15 er der mange hændelser i kommunaldirektørens arbejde udenfor de aftalte møder. Specielt lige før og efter møderne. Efter klokken 15 stilner hændelserne af, idet mange medarbejdere er på vej hjem. Herefter har kommunaldirektørerne meget forskellig praksis. Klokken 18.00 er næsten alle kommunaldirektører gået hjem,

medmindre der er aftenmøde. Nogle benytter tiden efter 15.00 til at læse og tænke over de vigtige opgaver, de ikke havde tid til at behandle i løbet af dagen. Det er meget forskelligt, hvor lang tid det tager.

Enkelte kommunaldirektører i de små kommuner har næsten et "otte til fire" job. I de store kommuner kan det ikke lade sig gøre. Det hænger sammen med, at antallet af sager generelt er større i de store kommuner. Der er simpelt hen flere møder og flere projekter, som kommunaldirektøren er nødt til at involvere sig i.

Selv om der er stor forskel på, hvor lang tid kommunaldirektøren er på arbejde, må man sige at kommunaldirektøren i de fleste kommuner sjældent har helt fri, idet jobbets problemstillinger tages med hjem. Ofte tages en eller flere sager med hjem, og kommunaldirektørrollen indebærer i de fleste kommuner, at man er en offentlig person, som repræsenterer kommunen, også når man har fri.

Kommunaldirektørerne i de store kommuner har i reglen et større antal sager, der skal bearbejdes, og en del medarbejdere benytter perioden fra klokken 15 til 17 til at diskutere forskellige problemstillinger med kommunaldirektøren. Det hænger sammen med, at der er flere ansatte i de store kommuner, som bliver på arbejde til klokken 17.00 - 17.30.

b) Typer af dage

Alle kommunaldirektører har i varierende omfang nogle bestemte typer af dage.

Der er nogle dage, der er præget af (1) byrådsmødet, som i reglen ligger sidst på eftermiddagen eller om aftenen. Forberedelsen af byrådsmødet strækker sig over et stykke tid, men på selve dagen for mødet er der ofte et formøde med borgmesteren om dagsordenen. På byrådsmødet er kommunaldirektøren i reglen altid til stede, og det er ham, der har ansvaret for referatet.

Andre dage er præget af (2) økonomiudvalgsmødet, og også her er der i reglen et formøde med borgmesteren, hvor dagsordenen gennemgås. Også her har kommunaldirektøren ansvaret for referatet.

Det varierer meget fra kommune til kommune, hvor ofte der holdes byrådsmøde og økonomiudvalgsmøde. I nogle store kommuner er der økonomiudvalgsmøde hver uge og byrådsmøde hver 14. dag. I mindre kommuner er der i reglen kun økonomiudvalgs-

møde og byrådsmøde én gang om måneden. Det betyder naturligvis en del for kommunaldirektørens arbejdsrytme, hvor ofte disse møder holdes. En anden ting, der varierer fra kommune til kommune, er, om det er kommunaldirektøren selv eller en anden, der skriver selve referatet.

Også de stående udvalgs møder er med til at strukturere kommunaldirektørens arbejde. Kommunaldirektøren deltager i reglen ikke i disse møder, men er opmærksom på deres dagsorden og deres referater, fordi de senere kan komme op i økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Disse politiske møder udgør nogle vigtige dead-lines i kommunaldirektørens arbejde, både fordi de tager hans tid, og fordi det er den kommunale organisations formelle beslutningsarenaer.

En tredje type af dage er præget af (3) møder i direktørgruppen². I reglen er kommunaldirektøren mødeleder. Nogle steder deltager borgmesteren i hele mødet som observatør. Andre steder deltager borgmesteren aktivt i en del af mødet og går derefter. I princippet har disse møder stor betydning for kommunaldirektørens arbejde. Det er i dette forum, at samspillet med det politiske system kan koordineres. Det er her, eventuelle organisationsudviklingsstrategier kan lægges, og eventuelle sektorkonflikter kan håndteres. Men det varierer meget fra kommune til kommune, hvor ofte disse møder holdes, og hvor stor betydning de tillægges.

En fjerde type af dage er præget af (4) konferencer. Her brydes det hverdagsmønster som blev beskrevet under (a). Kommunaldirektøren forlader rådhuset for én eller flere dage for at deltage i en konference eller et kursus. Det varierer meget, hvor meget tid kommunaldirektøren bruger på denne type aktiviteter.

En femte type af dage er præget af (5) repræsentative forpligtelser. Det kan være ved folketingsvalg, indvielser af institutioner eller lign. Også her vil det mønster, som blev beskrevet under (a), ofte blive brudt. Det meste af dagen går med aktiviteter udenfor rådhuset, og kommunaldirektøren når måske kun lige tilbage på kontoret for at "vende" posten, inden han går hjem.

En sjette type af dage er præget af forskellige former for (6) eksterne møder. Det kan eksempelvis være møder om projekter i lokalsamfundet, borgmestermøder

²Også kaldet Direktionen eller chefgruppen.

med andre kommuner, møder med erhvervsfolk eller møder i kommunaldirektørforeningen. Også her brydes mønsteret i (a) ofte.

Det er meget forskelligt, hvor mange dage kommunaldirektøren har af de forskellige typer. Alle kommunaldirektører har flest dage, som ligner beskrivelsen i (a), og alle kommunaldirektører har dage af de seks forskellige slags, men derudover varierer det fra kommune til kommune.

c) Ugemønstre

Også kommunaldirektørens arbejdsuge er præget af nogle typiske mønstre. I hver uge er der i reglen en række større opgaver, der arbejdes med hele ugen igennem ved siden af alt det løbende. Disse opgaver kan være af meget forskellig karakter. Vurdering af et lånetilsagn til en selvejende institution, afklaring af personalesag med fagforening og Kommunernes Landsforening, udarbejdelse af dagsorden til økonomiudvalgs-, byråds- eller chefgruppemøde, mv.

Mandagen starter med, at kommunaldirektøren involverer de folk, som skal arbejde med opgaven og i løbet af ugen følger kommunaldirektøren op og laver sin del af arbejdet. Mange af disse opgavers dead-lines er bestemt af møderne i det politiske system.

Herudover er ugeforløbet karakteriseret ved, at torsdag er en lang dag, hvor kommunen har længe åbent, og hvor kommunaldirektøren også er længe på arbejde. Fredag er i reglen en kort dag, hvor også kommunaldirektøren går lidt tidligere hjem. De fleste kommunaldirektører har noget "weekend læsning" med hjem i de fleste weekend'er.

d) Feriemønstre

hvis man er her i børnenes skoleferie, så det fuldstændigt dødt - fuldstændigt. (...) jeg har altid en uge i juli, hvor jeg er her. (...) den bruger jeg faktisk kun til og markulere papirer og sådan noget.

Som bekendt har året en række ferieperioder, og de præger kommunaldirektørernes arbejde. Når skolerne holder efterårsferie, er der stille på rådhuset. I sommerferieperioden holdes der ikke politiske møder, og der er meget få presserende sager. Også

Folketingets sommerferie har en vis betydning for kommunaldirektørens arbejde, idet der ikke kommer nye love, der skal tages stilling til. I ferieperioderne er der derfor, udover at holde ferie, tid til at få ryddet op, pusle med nye ideer eller gå grundigere til værks i nogle enkeltsager. Til gengæld er perioden før ferien ofte hektisk, fordi der skal træffes en række beslutninger inden ferien.

e) Budgetlægningsmønstre

Alle landets kommuner skal have afsluttet 2. behandlingen af budgettet inden d. 15 oktober. Den proces, der går forud for vedtagelsen af budgettet, varierer meget fra kommune til kommune, men i de fleste kommuner tager den meget tid. Kommunaldirektøren er meget involveret i budgetlægningsprocessen, og fra engang i august og frem til vedtagelsen af budgettet i oktober går en stor del af kommunaldirektørens tid med møder, konferencer og beregninger, som alle vedrører budgettet. I det hele taget er budgetlægningen og budgetopfølgningen nok den enkeltaktivitet, som optager mest tid i kommunaldirektørens arbejde.

f) Kommunalvalgsmønstre

Det sidste tilbagevendende mønster i kommunaldirektørens arbejde, som omtales her, er de firårige kommunalvalgscykler. Valgcyklerne betyder meget for kommunaldirektørens arbejde, fordi det er så tæt knyttet til det politiske system. Et kommunalvalg kan medføre mange nye folk i kommunalbestyrelsen, det kan medføre ny borgmester og nye magtstrukturer. Der er forskel på, hvordan det politiske system fungerer, alt efter i hvilket år i valgcyklen, man befinder sig. Før valget foregår der mere eller mindre intense valgkampe, og efter valget er der en del nye folk på diverse udvalgsposter, som skal finde deres egne ben at stå på. Hvor meget valgcyklen betyder, varierer fra kommune til kommune. Sandsynligvis betyder den mest i de kommuner, hvor der er en høj grad af partikonkurrence.

De ovenfor beskrevne mønstre er institutionaliserede i den forstand, at der ikke er nogen, der stiller spørgsmålstegn ved dem. De konstituerer en (lille og let observerbar) del af den scene, som tages for givet af de kommunale aktører, og som strukturerer

deres daglige aktiviteter. Hverdagsmønstrene er struktureret af en lang række organisatoriske rutiner, hvoraf mange går igen i de fleste 'kontororganisationer'. Forskellige medarbejdergruppers arbejdstid (og løn) er udtryk for rettigheder og pligter udviklet igennem årtiers arbejdskampe og kompromisser. Disse rettigheder og pligter kommer eksempelvis til udtryk i kommunens daglige rutiner ved at menigt kontorpersonele går hjem ved 14.30-16 tiden, mens ledende kontorpersonele, og mere generelt mennesker i karrieresystemer, i reglen går hjem senere.

Den kommunale valgcykel, den politiske mødestruktur, og den årlige budgetlægningsproces er begrundet i mere eller mindre internaliserede demokratiske normer og i et vist omfang reguleret af gældende lov.

Den danske feriestruktur er begrundet i borgerlige rettigheder og i et vist omfang reguleret af gældende lov.

De normative og regulative aspekter ved disse institutionaliserede adfærdsmønstre fungerede sandsynligvis som vigtige mekanismer på det tidspunkt, hvor den pågældende praksis blev etableret. Men i de kommunale aktørers daglige arbejde bliver de taget for givet. Nu og da tages visse aspekter ved disse institutionaliserede adfærdsmønstre op til revurdering - f.eks. på kommunaldirektørens initiativ. Det er især i sådanne situationer, at institutionernes normative og regulative basis igen får betydning.

5.3.2 En kategorisering af kommunaldirektørens interaktionsformer

Ovenstående gennemgang giver en baggrund for at forstå og analysere de store variationer i kommunaldirektørernes arbejde, som kunne iagttages i observationsperioden. Tabel 5.3.2 nedenfor er baseret på Mintzbergs kategorisering af de medier eller arbejdsformer, som ledere betjener sig af.

Tabel 5.3.2: Interaktionsformer i kommunaldirektørens arbejde - en Mintzberg kategorisering (tid i %)

I tabel 5.3.2 er formen af kommunaldirektørens arbejde inddelt i fjorten gensidigt udelukkende kategorier. Det er angivet, hvor stor en procentdel af tiden der blev brugt på hver kategori i hver af de femten kommuner. Der er beregnet en gennemsnitsprocent for hver kategori yderst til højre, og i alt summerer kategorierne til 100%. Kategorierne står i tidsmæssigt prioriteret rækkefølge, således at de kategorier, som kommunaldirektøren i gennemsnit bruger mest tid på, står øverst. Den samlede observationstid er angivet nedenfor hver kommune, og det gennemsnitlige antal timer pr. dag er angivet nederst til højre. Observationstiden må anslås at være lidt lavere end arbejdstiden. Kategorien observatørinteraktion dækker over den tid, der blev brugt specielt på observatøren.

	mindre end 10.000 indbyggere					10-30.000 indbyggere					mere end 30.000 indbyggere					
Kommune nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns
Ikke aftalte møder	29,0	41,7	24,3	29,2	31,9	27,7	27,6	20,3	17,2	25,2	8,2	30,1	10,8	18,1	26,1	24,5
Ad hoc aftalte møder	17,6	16,8	20,1	15,4	16,7	1,5	38,3	11,7	30,4	3,9	33,2	17,9	12,5	27,7	28,8	19,5
Forpligt. faste turnusmøder	3,2	0	0	9,6	7,5	2,9	4,9	16,5	5,1	19,2	13,9	12,1	15,1	7,6	2,5	8,0
Observatør-interaktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8
Skrivebordsarbejde - andet	11,0	13,5	3,6	16,9	8,7	14,4	3,2	8,1	6,6	2,1	2,3	7,0	3,1	2,7	8,8	7,5
Skrivebordsarbejde - post	6,9	6,5	7,8	4,8	2,2	13,5	3,9	7,5	3,2	10,9	9,9	4,9	11,5	9,1	5,6	7,2
Andre faste turnusmøder	8,3	3,1	9,6	2,9	0,9	10,5	0	0	16,3	12,4	0	2,2	0	6,6	13,2	5,7
Telefonsamtaler	7,1	2,1	2,3	5,7	10,7	5,5	6,1	4,8	5,7	1,3	9,4	10,6	3,9	1,2	5,0	5,4
Transport	5,7	4,0	13,5	0,8	2,9	0,9	0,2	4,8	10,1	7,2	6,1	0,0	3,6	7,4	4,8	4,8
Personlig tid	2,6	1,1	1,5	6,1	8,4	7,1	1,5	0,9	0,5	4,3	0,5	2,4	3,8	7,2	1,7	3,3
Skrivebordsarbejde - forber.	3,7	2,9	2,3	2,7	0,7	5,6	0,9	6,0	1,0	1,9	0,4	2,9	5,0	2,0	0,4	2,6
Andet	0,2	0	10,6	0	0	4,8	0	0	0	6,1	8,1	0	2,4	3,5	0	2,4
Observationsrunder	0,6	0	0,1	0,6	1,1	0,0	2,6	0	0	1,8	0	0,2	11,9	0	0,4	1,3
Ukendt	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,6	0	0	0,1
Procent ialt	100,0	100,1	100,0	100,1	99,9	100,1	100,1	100,2	99,9	99,9	99,9	100,1	100,1	100,1	100,1	100,0
Samlet obs.tid (time)	42:07	35:37	50:07	38:51	38:02	39:09	48:08	44:03	43:52	48:16	22:51	41:38	43:30	54:28	49:19	8:46

Den gennemsnitlige observationstid var knap ni timer pr. dag, og kommunaldirektørernes reelle arbejdstid var nok en anelse længere, hvilket giver en gennemsnitlig arbejdsuge på godt og vel 45 timer for de femten kommunaldirektører. I UDITE-undersøgelsen anslog kommunaldirektørerne (N=200) selv et gennemsnit på knap 48 timers arbejdsuge, og ligesom i tabel 2.5.1 er variationen ganske stor. På grundlag af observationerne kan det anslås, at kommunaldirektørerne ikke har overvurderet deres arbejdstid ret meget, og følgende påstand må derfor anses for rimeligt sandsynliggjort: Kommunaldirektørens gennemsnitlige arbejdstid er mellem 45 og 47 timer pr. uge. Gennemsnittet dækker dog over store forskelle mellem de forskellige kommuner.

Sammenlagt brugte kommunaldirektøren i gennemsnit 57,7 % af tiden på møder. Møderne er opdelt i fire kategorier. Næsten 25% af kommunaldirektørens tid bruges på

ikke aftalte møder. Kategorien dækker over alle møder, som ikke står i kalenderen. Eksempelvis sekretæren, der giver information eller får en ordre, økonomichefen der kigger ind osv. 19,5% af tiden bruges i gennemsnit på ad hoc aftalte møder. Det er kalendermøder, der ikke er i fast tilbagevendende turnus. Eksempelvis temakonferencer, møder om diverse problemer osv., 8% af tiden bruges på forpligtende faste, aftalte turnusmøder. Det er de faste møder, som kommunaldirektøren kun i sjældne tilfælde kan tillade sig at blive væk fra. Byrådsmødet, økonomiudvalgsmødet, chefgruppemødet osv.

17,3 % af tiden bruges i gennemsnit på skrivebordsarbejde. Skrivebordsarbejdet er delt op i tre kategorier. 7,5 % af tiden blev brugt på andet skrivebordsarbejde. Det vil sige oprydning, arkivering, kalendertjek, osv. 7,2 % af tiden blev i gennemsnit brugt på arbejde med posten, mens 2,6 % af tiden blev brugt på decideret forberedelse af møder mv.

Udover møder og skrivebordsarbejde blev der brugt en del tid på telefonsamtaler (5,4 %) og transport (4,8 %).

Gennemsnitstallene dækker over store variationer. Variationerne mellem kommunerne skyldes mest, at det varierer meget fra uge til uge, hvad kommunaldirektøren laver, men også at der er forskel på, hvor mange af de forskellige typer dage, kommunaldirektøren har (se kap. 4). Nogle uger er der økonomiudvalgsmøde, kommunalbestyrelsesmøde eller chefgruppemøder, hvilket betyder, at en stor del af kommunaldirektørens tid tilbringes i kategorien "forpligtende, faste, aftalte turnusmøder". Andre uger er der konferencer eller borgermøder, som gør, at en stor del af tiden tilbringes i kategorien "ad hoc aftalte møder".

5.4 Kommunaldirektørens opgaver

I dette afsnit gives en oversigtsmæssig analyse, af hvilke opgaver kommunaldirektøren arbejder med. Analysen af kommunaldirektørens opgaver eller funktioner er relativt kompliceret. Den adfærdsorienterede ledelsesforskning har eksempelvis aldrig kunnet komme til enighed om en generel beskrivelse af indholdet i lederes arbejde. Spørgsmå-

let angribes her fra tre vinkler, som alle er udtryk for forsøg på at dissekere opgaverne ud i forskellige kategorier. Der afsluttes med en sammenfatning.

1. Først ordnes opgaverne ud fra, hvorledes de umiddelbart kunne iagttages under observationen. I appendix (bilag 3) er angivet en liste med de vigtigste møder, arrangementer og opgaver, som kommunaldirektøren var involveret i i observationsperioden. Opgaverne kan, i lighed med afsnit 5.2, i grove træk inddeles i tre grupper, alt efter om de relaterer sig til (1) det politiske system, (2) den kommunale organisation eller (3) omverdenen. Hvert af de følgende tre afsnit starter med de opgaver, som alle kommunaldirektørerne varetager. Derefter beskrives variationer i kommunaldirektørernes opgavevaretagelse på de tre områder.

Opgaver i relation til det politiske system

Som omtalt i afsnit 5.2 har kommunaldirektøren ansvaret for forberedelse af dagsorden til økonomiudvalgs- og byrådsmøderne. På selve møderne er kommunaldirektøren den, der giver information til nogle af punkterne, og er i øvrigt til stede for at kende holdningerne blandt politikerne til de problemstillinger, som forvaltningen og den kommunale organisation som helhed arbejder med. Alle kommunaldirektører har endvidere den opgave at være rådgiver for borgmesteren. Det er reglerne for samspillet mellem aktører i og omkring disse formelle beslutningsfora, som kommunaldirektørerne har meget lille indflydelse på. De udgør en slags grundstruktur som kommunaldirektøren må tage som udgangspunkt for sit arbejde.

Udover de faste politiske møder, hvor beslutningerne træffes, er der dog en række andre møder og arrangementer med kommunalpolitikere, som varierer meget i indhold og omfang fra kommune til kommune og fra år til år. I mange kommuner holdes lukkede budgetkonferencer, som kommunaldirektøren sammen med økonomichefen og evt. de øvrige forvaltningschefer har det overordnede ansvar for. Det er meget i denne type af politikerrelationer at kommunaldirektøren kan gøre sin indflydelse gældende.

Opgaver i den kommunale organisation

På chefgruppemøderne er kommunaldirektøren mødeleder. Det er i reglen også kommunaldirektøren, der forbereder møderne og kontrollerer referatet fra møderne. Disse chefgruppemøder har i mange kommuner gennemgået en omkalfatring og udviklet sig til at være et vigtigt koordinerende forum.

Kommunaldirektøren er i reglen formand for de centrale samarbejds- og sikkerhedsudvalg.

Kommunaldirektøren er sammen med borgmesteren underskriftsbemyndiget. Det betyder, at kommunaldirektøren skal underskrive en hel del dokumenter på kommunens vegne.

I nogle kommuner fungerer kommunaldirektøren som forvaltningschef for eksempel vis centralforvaltningen. I andre kommuner er kommunaldirektøren den overordnede chef uden nogen afdelinger eller forvaltninger direkte under sig.

Opgaver udenfor den kommunale organisation

Det er kommunaldirektøren som forbereder borgmestermøder mellem samarbejdende kommuner. Kommunaldirektøren er sammen med borgmesteren den, der repræsenterer kommunen udadtil, og det medfører et varierende omfang af forpligtelser. Borgerlige vielser, indvielser af diverse offentlige og halvoffentlige institutioner, skal helst vise sig ved runde fødselsdage hos visse borgere, indbydelser til diverse arrangementer hvor man er halvvejs forpligtet til at komme, underskrive utallige lykønskingskort, osv.

Alle kommunaldirektører bruger meget tid på at følge med i, hvad der sker af relevante begivenheder i den kommunale organisations omgivelser. De bruger informationen som baggrundsviden i deres relationer til det politiske system, men derudover varierer det, hvordan kommunaldirektøren forholder sig til og bruger informationen.

Nogle kommunaldirektører bruger meget tid og energi på jobskabende projekter i lokalsamfundet. De fungerer som iværksættere, som hjælpere for private iværksættere og virksomheder og som formidler af kontakt mellem private virksomheder.

Nogle kommunaldirektører arbejder med at skaffe offentlige institutioner til

kommunen. Sådanne institutioner medfører, i lighed med private virksomheder, flere arbejdspladser, et bedre skattegrundlag og et bedre grundlag for forretningslivet.

2. Kommunaldirektørens opgaver eller funktioner er ovenfor beskrevet på et relativt lavt generaliseringsniveau, sådan som man umiddelbart kan beskrive dem på grundlag af observationerne. Indenfor den adfærdsorienterede ledelsesforskning har man udviklet en række mere generelle kategorier, som også blev anvendt under observationen af kommunaldirektørerne. I tabel 4.3.1 er hensigten med kommunaldirektørens handlinger angivet ud fra en kombination af Mintzbergs, Yukls og vore egne kategorier. Det skal understreges, at der er tale om observatørens vurdering af, hvad hensigten var. Nogle gange blev kommunaldirektøren spurgt om, hvorfor han gjorde, som han gjorde, men ved langt de fleste hændelser var der ikke tid til det. Ved kategoriseringen af hensigten med hændelsen ligger der således en fortolkning, som kan diskuteres. Kategoriseringen var dog stort set uproblematisk i den forstand, at hvis kommunaldirektøren selv havde taget udgangspunkt i disse kategorier, ville han sandsynligvis være nået frem til det samme resultat³.

³En nærmere beskrivelse af kategoriseringsprocessen findes i metodekapitlet.

Tabel 5.3.1: Tidsfordelingen på de 29 grundkategorier om formålet med arbejdet. (tid i %)

Det er angivet, hvor stor en procentdel af tiden der blev brugt på hver kategori i hver af de femten kommuner. Der er beregnet en gennemsnitsprocent for hver kategori yderst til højre. I alt summerer kategorierne i gennemsnit til 160,5%. Det skyldes, at kategorierne ikke er gensidigt udelukkende. Man kan godt have mere end én hensigt med det arbejde, man laver. Kategorierne står i tidsmæssigt prioriteret rækkefølge, således at de kategorier, som kommunaldirektøren i gennemsnit bruger mest tid på, står øverst. Den samlede observationstid er angivet nedenfor hver kommune, og det gennemsnitlige antal timer pr. dag er angivet nederst til højre. Det nærmere indhold af de forskellige kategorier er beskrevet i appendix bilag 7.

	mindre end 10.000 indbyggere					10-30.000 indbyggere					mere end 30.000 indbyggere					Gns
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Informationsøger om omverdensforhold	45,5	38,6	33,2	22,4	25,5	27,2	35,5	23,6	24,9	42,3	19,8	39,5	24,6	11,9	38,3	30,2
Informationsøger om organisationsforhold	31,8	38,0	6,8	36,3	38,5	24,6	39,2	36,7	24,0	27,8	26,7	27,8	21,9	37,6	29,2	29,8
Informationsfordeler om interne forhold	26,8	36,4	3,3	19,1	27,6	10,3	31,8	15,5	26,0	25,2	17,7	18,4	14,2	10,9	25,3	20,6
Informationsfordeler om omverdensforhold	32,6	26,6	2,3	9,9	17,5	9,5	30,4	18,3	12,0	18,5	3,1	21,7	13,2	0,4	18,1	15,6
Observatørinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8
Ekstern netværksbyg-ger	7,0	0	12,3	4,2	2,6	13,1	1,1	6,8	18,3	9,2	0	10,8	0,3	21,3	8,0	7,7
Intern netværksbyg-ger	3,8	8,9	0,4	8,9	8,4	4,7	5,7	5,1	4,1	2,2	1,3	5,0	4,6	4,6	12,9	5,4
Andet	3,7	1,8	23,3	4,6	2,6	4,1	2,9	3,1	3,8	9,0	6,3	3,5	4,8	3,2	2,1	5,3
Talsmand	5,5	0,9	6,5	1,3	1,7	4,7	3,1	1,3	1,4	2,5	0	3,4	1,3	32,9	2,2	4,6
Ekstern initiativtager	2,3	11,7	0	0	6,7	0	7,5	4,1	0	2,4	18,2	1,6	1,0	5,0	0,4	4,1
Transport	5,7	4,0	13,5	0,8	2,9	0,6	0,2	4,8	9,5	1,8	6,1	0,0	0,9	7,4	3,9	4,1
Personlig tid	3,3	1,1	2,1	6,1	9,9	7,7	1,8	1,3	0,5	4,8	0,7	2,6	2,1	7,2	1,7	3,5
Topfigur eksternt	0,2	0,1	1,4	1,1	0	4,2	1,3	1,0	6,3	0,6	6,8	1,8	14,8	0,4	4,1	2,9
Ressourcefordeler	2,2	0,5	0,2	0	3,3	2,9	2,4	0,3	0	8,1	4,6	3,6	2,8	1,0	3,7	2,4
Intern problemløser	4,5	3,4	0	4,1	0	0,0	2,1	1,8	0	0,4	4,3	0	1,4	3,5	1,0	1,8
Topfigur internt	0,8	0,4	0,6	0,9	0,7	1,3	1,9	0,1	0,5	0,6	0,1	0,4	14,2	4,5	0,4	1,8
Intern initiativtager	0,3	0	0	0	1,4	1,0	0,1	0	7,0	4,4	5,3	0,5	4,4	0,5	1,3	1,7
Forhandler	1,8	0	0	0,3	2,0	0,6	11,8	1,2	3,0	0	0,7	1,8	0	2,9	0	1,7
Ordre	1,6	3,3	0,5	1,4	2,2	1,7	1,5	1,5	0,8	0,7	0,2	1,6	2,2	0,1	2,5	1,5
Ekstern problemløser	0	6,1	0	0,6	1,9	0	0	0	0	1,3	0,3	1,2	0,4	8,1	1,7	1,4
Underordnet	1,5	0,1	0	0,3	2,2	0,6	0	4,7	0,0	0,3	0	0,0	2,7	0,0	0,7	0,9
Politisk sekretær	2,7	0,7	5,4	1,9	0	0,3	0	0,6	1,7	0	0	0	0	0	0,6	0,9
Lederanmodning	0,4	1,4	0,0	0,6	1,2	1,2	1,3	1,2	0,7	0,8	1,4	0,3	0,0	0	3,2	0,9
Menneskelig udvik-ling	0	0,3	0	0	0,1	0	3,4	0	0	0	0	4,2	0,0	2,4	0	0,7
Skabe klarhed om roller og mål	7,8	0	0	0	0	0,2	0	0	1,5	0	0	0	0	0	0	0,6
Ukendt	0	0,6	0,2	1,0	1,3	0	0,1	0	0,6	1,3	1,0	0	1,0	1,0	0,3	0,6
Konfliktåndterning	0,1	0,3	0,5	0	0,4	2,0	0	0	0	0	0	0	0	0,8	0	0,3
Holdudvikling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0,4	1,1	0	0,1
Anerkende og beløn-ne	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0	0	0,0
Motivere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0,6	0	0	0,0
Procent i alt	197,8	196,0	116,8	132,5	168,9	131,8	199,6	152,8	153,6	170,6	132,7	163,6	150,6	175,7	165,1	160,5
Samlet obs.tid	42:07	35:37	50:07	38:51	38:02	39:09	48:08	44:03	43:52	48:16	22:51	41:38	43:30	54:28	49:19	08:46

Det, der springer mest i øjnene ved tabellen, er, hvor meget tid der går med informa-tion, eller kommunikation som det er blevet kaldt i teorikapitlet, og hvor lidt tid der går

med det, man traditionelt ville kalde egentlige ledelsesfunktioner. De fleste af kommu-naldirektørens handlinger udføres med den hensigt at indsamle eller formidle informa-tion. I mange tilfælde vurderede vi, at dette var den eneste hensigt, mens der i andre tilfælde også var andre formål med handlingen. De øvrige kategorier fra ledelsesforsk-ningens kategoriarsenal bruges der relativt lidt tid på. Ikke desto mindre kan den tid, der bruges, være meget betydningsfuld. Man kan ikke automatisk sætte lighedstegn mellem, hvor meget en handling fylder rent tidsmæssigt, og hvor meget den betyder i kommunaldirektørens arbejde.

Kommunaldirektørens, og generelt alle ledeses, primære opgave målt i tid synes at være at indsamle og formidle information - at kommunikere. Man søger og giver information om sin omverden og sin organisation. Hvorfor går der så meget tid med en sådan aktivitet? Hvorfor er ledere ud fra en tidsmæssig målestok primært kommunika-tionssystemer? Mintzbergs svar på dette spørgsmål var, at formålet med at indsamle information er at opbygge et arsenal af viden for at kunne orientere sig, når ledere skal varetage deres egentlige funktion - at være beslutningstagere. I kommunaldirektørens tilfælde træffes beslutningerne formelt på de politiske møder, og ud fra Mintzbergs tankegang skulle informationen så indsamles for at kunne lægge op til beslutningerne i det politiske system. Sagt på en lidt anden måde udvikler ledere som kommunika-tionssystemer den forståelse og de præmisser, som danner grundlag for hurtigt at kunne orientere sig, når beslutninger skal tages.

Her skal der argumenteres for, at tankegangen har en del på sig, men at den anlægger et for snævert beslutningsteoretisk perspektiv på, hvad ledelse drejer sig om. Det er forkert at reducere hensigten med kommunikationen til et spørgsmål om at træffe beslutninger. Hensigten kan være mange andre ting. Ledere skal stå til regnskab for de handlinger, som udføres i organisationer. Brunsson (1993: 60-87) har beskrevet, hvorledes man i den vestlige kulturkreds stiller organisationer til regnskab for deres handlinger, som om de var individer med et hovede (ledelsen), der styrede, hvad resten af organisationen (kroppen) gjorde. Ledere må stå til regnskab for organisatio-nens handlinger overfor omverdenen. Ledere skal have styr på deres organisation. Samtidig med at ledere stilles til ansvar på grundlag af denne model, er de fleste godt klar over, at ledeses styring af organisationens aktiviteter ofte er mere symbolsk end

reel. Organisationer fungerer og udvikler sig i høj grad i kraft af regler og rutiner, som kun i begrænset omfang kan påvirkes af lederes handlinger. Mange af disse regler og rutiner udvikles indenfor professioner relativt uafhængigt af, hvad forskellige ledere måtte mene. Ud fra denne tankegang indsamler ledere ikke information for at kunne træffe beslutninger, men for at kunne stå til ansvar overfor offentligheden. Man skal vide, hvad der sker i organisationen for at kunne agere som om man styrer organisationen. I kommunaldirektørens tilfælde er han ansvarlig overfor politikerne, som må stå til ansvar overfor befolkningen. Kommunaldirektøren skal vide så meget om kommunens aktiviteter, at han overfor politikerne kan forklare det fornuftige i disse aktiviteter og derigennem fremstå som en ansvarlig leder. Politikerne skal vide så meget om kommunens aktiviteter at de overfor offentligheden kan forklare det fornuftige i disse aktiviteter og fremstå som ansvarsbevidste politikere. Det er det, der ligger i udtrykket "at klæde politikerne på". Kommunikationsstrømmene om kommunens forskellige aktiviteter til ledelse og politikere har ud fra denne tankegang det formål, at klæde politikere og ledelse på til at kunne forsvare, eller, udtrykt mere neutralt, forklare det der foregår snarere end at styre disse aktiviteter:

(...) en af de funktioner jeg også har, det er at orientere borgmesteren, udvalgsformanden og centrale politikere, om hvad der er sket eller vil ske, sådan så de ikke hører det på gaden. Og da er det nogen gange svært at finde ud, hvad er det, der er det væsentlige. (...) politikerne - det de helst ikke vil - det er at høre det fra anden side. De vil gerne kunne sige: "Det ved jeg godt!"

Når ledere og politikere i den offentlige sektor skal forklare og forsvare det, der foregår i de organisationer, som de har ansvaret for, sker det i forhold til det velfærdsstatslige meningssystem, som blev skitseret i teorikapitlet. Beslutninger må træffes i overensstemmelse med demokratiske og rationelle procedureregler. Fyringer må overholde arbejdsmarkedets spilleregler og i øvrigt kunne begrundes overfor politikere og offentlighed, hvis det bliver påkrævet. Afgørelser i enkeltsager må være retfærdige og i overensstemmelse med demokratiske procedure- og substansregler.

Disse to fortolkninger, af årsagerne til at ledere ud fra en tidsmæssig målestok primært

er kommunikationssystemer, kan relateres til teorikapitlets distinktion mellem interaktions- og meningsstrukturer. Organisatoriske handlinger er en integreret del i begge typer af strukturer, men afhængigt af disse strukturers karakter kan forskellig adfærd i nogen grad tillægges samme betydning, ligesom tilsyneladende ensartet adfærd kan tillægges forskellig betydning. Bag antagelsen, om at ledere indsamler information for at kunne træffe beslutninger, ligger der en antagelse, om at ledelsen gennem disse beslutninger ændrer organisationens adfærd. Bag antagelsen om at ledere indsamler information for at kunne tage ansvaret for og forklare organisationens handlinger ligger der en antagelse om at ledelsen herigennem kan ændre omverdenens fortolkning af organisationens adfærd.

Der er næppe nogen tvivl om, at ledere gennem deres handlinger både er med til at ændre organisationens adfærd, eksempelvis gennem den ressourcemæssige prioritering af en aktivitet frem for en anden, og at ændre forskellige gruppers fortolkninger af organisationens adfærd, eksempelvis gennem organiseringen af informationspolitikken, men samtidig tyder i al fald denne undersøgelse på, at den første type ledelsesopgaver har været kraftigt overvurderet i forhold til den sidste. Dette skyldes muligvis, at der her er tale om en offentlig organisation, men man kan også argumentere for, at det gælder mere generelt (se eksempelvis Brunsson, 1989).

Argumentationen for, at ledere indsamler information for at kunne fremtræde som ansvarlige ledere overfor et 'publikum', kan generaliseres gennem begrebet fortolkende kobling (se teorikapitlet). Ledere skal fremtræde som ansvarlige internt såvel som eksternt.

Kommunaldirektørens, og enhver leders, store fortrin frem for alle andre kommunale aktører med undtagelse af borgmesteren, er hans generelle viden om, hvad der sker i næsten alle subsystemer i og i relation til kommunen. Gennem sin viden om og fortolkning af det, der sker i organisationens forskellige subsystemer, kommer lederen til at være såvel en fortolker af det, der sker i disse subsystemer, som et symbol på den tilknytning der er mellem de forskellige subsystemer. Med risiko for at overvurdere lederens betydning kan lederen, gennem sine fortolkninger af de forskellige subsystemer, komme til at bidrage til skabelsen, vedligeholdelsen og ændringen af et fælles organisatorisk meningssystem. Sådanne overvejelser om ledere som fortolkere af

mening har sandsynligvis været tillagt overdreven betydning indenfor eksempelvis "corporate culture" traditionen (Dahler-Larsen 1993), men ikke desto mindre er det centralt i lederes arbejde.

Dynamikken i relationen mellem adfærd, og den mening den tillægges, kommer tydeligt til udtryk ved organisationsændringer. Den samme organisationsændring kan tillægges forskellig betydning af medarbejderne, og en vigtig opgave for ledelsen er at forsøge at påvirke medarbejdernes opfattelse af ændringen gennem den måde, den bliver annonceret og iværksat.

3. Ovenstående teoretisk prægede analyse af kommunaldirektørenes opgaver suppleres her med et tredje og sidste perspektiv, hvor deres opgaver analyseres med udgangspunkt i interviewciter. Kommunaldirektørerne gav under interviewene og observationerne udtryk for forskellige opfattelser af, hvad deres primære opgaver i den kommunale organisation er. Nedenfor er udvalgt fire citater ud fra to kriterier. For det første at de tilsammen giver et godt, generelt billede af jobbet forskellige aspekter, og for det andet at citaterne giver et indtryk af, hvor forskelligt arbejdets centrale opgaver kan beskrives.

Indledningsvis bringes et citat, som er ganske tæt på det første afsnits jordnære beskrivelse af kommunaldirektørens opgaver:

(...) at kunne rådgive politikerne på en måde, som har været tilfredsstillende. Det er nok en af de vigtigste opgaver. Det er samspillet med politikkerne, det er noget af det, der gør det spændende, men er også noget af det der gør det svært, fordi man mange gange går sådan en balancegang: "Hvor langt kan man gå?", "Hvor langt kan man ikke gå?" (...) Og så selvfølgelig også ledelsen på selve rådhuset, personaleledelse og sådan noget, det er også noget af det, der er vigtigt. At køre en personalepolitik der gør, at medarbejderne er tilfredse og glade for at være her. (...) Selvfølgelig er der mange mange andre ting, men det er i hvert tilfælde to meget væsentlige ting (...)

Kommunaldirektøren angiver her de to centrale aspekter ved jobbet som henholdsvis personaleledelse og samspillet med politikerne. Disse opgaver er centrale for alle

kommunaldirektører, mens deres holdninger til hvordan disse opgaver skal varetages varierer ganske meget.

Kommunaldirektøren nedenfor ordner beskrivelsen af sine opgaver i tre typer:

... i mit job er der vel brug for en to-tre ting. Det ene er, skal vi sige, at lede kommunen, dvs sikre (...) en vis koordinering af arbejdet, at man snakker sammen og arbejder loyalt efter en i hvert fald nogenlunde fælles strategi, (...) den anden hovedopgave (...) er alt det omkring budgetlægningen. (...) den sidste det er (...) at beskæftige mig med, hvad skal vi sige, projekter og udviklingsopgaver. (...) jeg er sådan en blanding af en fund-raiser og en erhvervs - reserveerhvervschef

Observationerne tyder på, at kommunaldirektøren her giver en god, konkret sammenfatning af de mest centrale opgaver i kommunaldirektørens arbejde. Samspillet med politikerne bør dog inkluderes som en særskilt opgave, og sammenfatningen må kvalificeres med, at enkelte kommunaldirektører kun beskæftiger sig meget lidt med projekter og udviklingsopgaver. På et relativt konkret niveau kan man således udskille fire centrale kommunaldirektøropgaver - udover alt det andet. Kommunaldirektørens oversigtsmæssige inddeling rejser spørgsmålet, om hvori kommunaldirektørens opgaver på disse områder består. Hvordan sikrer kommunaldirektøren, at 'der arbejdes loyalt efter en nogenlunde fælles strategi'? Hvad er kommunaldirektørens opgaver i forbindelse med budgetlægningsprocessen? Hvilke projekter og udviklingsopgaver arbejder kommunaldirektøren med, og hvordan gør han det? Når samspillet med politikerne tilføjes, rejser det spørgsmålet, om hvordan det foregår. Men kommunaldirektørens opgaver kan også beskrives på et højere generaliseringsniveau, hvilket giver et nyttigt 'løft' i forståelsen af kommunaldirektørpositionen. Nedenfor ses en anden kommunaldirektørs måde at skabe mening i sit arbejde:

... udfordringen er at få (...) den der meget komplekse organisation og med en meget kompleks omverden, der ændrer signaler og med nye krav med brugerbestyrelser og barske udligningsordninger, der totalt kan vælte vores økonomi fra den ene dag til den anden, altså hele den der meget turbulente verden, at få hold på den og få det til at køre (...) at skabe nogle gode arbejdsvilkår for medarbejderne. Ikke under overskriften at medarbejderne skal pleaces, men i en virksomhed, hvor jeg mener, jeg skal stille krav til

dem, og hvor der bliver stillet krav, og hvor der ryger nogle jobs, og hvor opgaverne bliver lagt om (...) det er udfordrende at være i en kommune, hvor der er en vilje til at fastholde et pænt serviceniveau,

Citatet tegner et billede af en temmelig moderne holdning til jobbet som kommunaldirektør. Det opererer på et højere generaliseringsniveau end det foregående og harmonerer med en ledelsesteoretisk opfattelse af, at lederens funktion helt generelt er at sikre en velordnet og effektivt arbejdende organisation ved at absorbere omverdens kaotiske signaler (Mintzberg 1991). I forhold til kommunaldirektøren ovenfor lægges der større vægt på at udvikle organisationen og mindre vægt på eksterne projekter. Ud fra problemformuleringens distinktion mellem betydning og indflydelse indikerer de en kommunaldirektør, der kan have stor betydning, men lille indflydelse. Han opfatter sin opgave som værende at få "maskinen" til at fungere.

En anden kommunaldirektør havde, som gammel fodboldspiller, udviklet en metaphor som sammenfattede hans opfattelse af et fremtrædende træk ved hans rolle i den kommunale organisation:

det med at være libero i organisationen, det har jeg meget benyttet mig af. Altså, gå ind på områder, hvor der virkelig er problemer. Lave en styregruppe, sætte mig selv for bordenden, og sige vi har så løst problemet, så er det væk; så er det ikke mit problem mere.

Billedet af kommunaldirektøren som en libero, der med nogle ord fra fodboldspillernes verden i forsvaret går ind der hvor der er problemer og i angrebet fodrer angriberne med lækre afleveringer er et ganske godt omend noget idealiseret billede på kommunaldirektørens og de fleste andre ledes arbejder i organisationen. Billedet harmonerer også med de to foregående citaters opfattelse af kommunaldirektørens opgaver. Kommunaldirektører har relativt få bundne opgaver, som de alene er ansvarlige for. Når de går ind i en speciel sag, som egentlig er en andens aktørs ansvar, er det i reglen udtryk for, at der er problemer eller udtryk for en strategisk satsning. Libero-metaforen er nok mest dækkende i relativt store kommuner. I mindre kommuner må kommunaldirektøren tage sig af flere sager selv, men også her er der, hvis kommunaldirektøren har prioriteret at skaffe sig et sådant, relativt stort spillerum til at op- og nedprioritere

opgaver.

De fire citater er ikke i modstrid med hinanden, men beskriver kommunaldirektørens opgaver på forskellige generaliseringsniveauer. De to første citater er relativt tæt på de konkrete opgaver, mens de to sidste citater i højere grad angiver nogle generelle rammer, ud fra hvilken de to kommunaldirektører forstår deres arbejde.

5.5 Proaktive og reaktive kommunaldirektører

I de foregående tre afsnit er kommunaldirektørens arbejde blevet beskrevet som et samspil med nogle 'aktører' på en række 'scener' vedrørende forskellige 'opgaver'. I dette afsnit indkredses kommunaldirektørens betydning og indflydelse ved hjælp af en idealtypisk skelnen imellem to forskellige måder at forholde sig til strukturen - det vil sige til reglerne og ressourcerne. Denne skelnen gennemføres ved hjælp af begreberne 'proaktiv' og 'reaktiv'.

Tabel 5.5.1: Proaktive og reaktive kommunaldirektører som idealtyper

Den reaktive kommunaldirektør som befinder sig bedst i en stabil organisation i stabile omgivelser	Den proaktive kommunaldirektør som befinder sig bedst i en ændringsorienteret organisation i dynamiske omgivelser
* Administrator af beslutninger * Holdninger tages for givet * Organisationen administreres * Det økonomiske grundlag accepteres som udefra givet * Opgaver tages for givet * Regler og aftaler tages for givet og fortolkes stramt * Man tilpasser sig til omverdens krav og betingelser * Stabilitet er nøgleordet * Fokuserer på begrænsninger	* Initiativtager til beslutninger * Holdninger forsøges påvirket og ændret * Organisationen ændres * Det økonomiske grundlag søges forbedret * Opgaver er til debat og forsøges påvirket og ændret * Regler og aftaler søges ændret og fortolkes fleksibelt * Man forsøger aktivt at ændre omverdens krav og betingelser * Forandring er nøgleordet * Fokuserer på muligheder

Den 'reaktive' kommunaldirektør tager "betingelserne" for givet og reproducerer dem efter bedste evne. Det kan han gøre mere eller mindre godt, og i den forstand kan han have stor 'betydning'.

Den 'proaktive' kommunaldirektør forholder sig proaktivt til "betingelserne". Hvor det er muligt, forsøger han at ændre disse "betingelser". Det kan han gøre med større eller mindre gennemslagskraft, og i den forstand kan han både have stor 'betydning' og 'indflydelse'.

Kommunaldirektøren kan være 'reaktiv' eller 'proaktiv' i sine holdninger til arbejdet, i sine handlinger - sin måde at arbejde på, og hele 'rollen' som kommunaldirektør kan være præget af reaktive eller proaktive forventninger. Ved 'rolle' forstås her summen af de forventninger, der projiceres ind i en bestemt position i en organisation. På grundlag af publikationer indenfor den kommunale sektor (Kommunernes Landsfor-
ening *et al* 1989; Skovsgaard & Birch 1993), analyser af stillingsannoncer for kommunal-

direktører (Dahler-Larsen 1997) og det generelle indtryk fra den kommunale diskurs, er der meget der tyder på, at der er sket en ændring i rollen som kommunaldirektør - i al fald på det retoriske plan. En ændring fra nogle reaktivt prægede forventninger til en mere proaktiv rolle, men der er næppe tale om en entydig udvikling, og der kan være store variationer fra kommune til kommune.

Kommunaldirektøren kan være reaktiv på nogle områder og proaktiv på andre områder. Begreberne skal forstås som idealtyper. Der er ingen af undersøgelsens femten kommunaldirektører, som entydigt kan betegnes som enten reaktive eller proaktive. Men nogen af kommunaldirektørerne er temmelig tæt på den ene rolle, mens andre er temmelig tæt på den anden. De to begreber fanger mange af de forskelle, der er mellem kommunaldirektørernes måde at varetage deres arbejde på.

Det varierer både mellem kommunaldirektørerne indbyrdes og mellem hvilke opgaver og områder, der er tale om, om kommunaldirektøren kan betegnes som henholdsvis reaktiv eller proaktiv. Eksempelvis kan en kommunaldirektør godt fokusere på begrænsninger, regler og aftaler, når han agerer i relation til politikerne, mens han fokuserer mere på muligheder og fleksibilitet i samspillet i organisationen og med omverdenen. Det kan hænge sammen med en opfattelse af, at politikernes ord er lov, og at det ikke tilkommer kommunaldirektøren at forsøge at øve indflydelse i det politiske system. Det politiske system kommer så til at sætte nogle eksogent givne grænser for, hvad der kan lade sig gøre.

Den mest proaktive kommunaldirektør, som kommer tættest på rollen til højre, fokuserer på forandring, muligheder og fleksibilitet i alle sammenhænge, han indgår i.

Ud fra en umiddelbar betragtning kunne man antage, at proaktive kommunaldirektører er indflydelsesrige kommunaldirektører, men sagen er mere kompliceret end som så. Spørgsmålet er, hvad kommunaldirektøren er proaktiv i forhold til.

I problemformuleringen og teori afsnittet blev der skelnet imellem 'konventionel' og 'kontroversiel' handling, og det blev postuleret, at kontroversielle handlinger er den nødvendige, men ikke tilstrækkelige forudsætning for at øve 'indflydelse' (man må også have gennemslagskraft og derigennem 'betydning').

Der er således introduceret tre relaterede begrebspår, som er vigtige i relation til

afhandlingens problemstilling:

- reaktiv - proaktiv
- konventionel - kontroversiel
- betydning - indflydelse

Distinktionen mellem '*reaktiv*' og '*proaktiv*' handler om, om man tager betingelserne for givet og prøver at få det bedste ud af det, eller om man, eventuelt som et led i en overordnet strategi, forsøger at ændre betingelserne.

Distinktionen mellem '*konventionel*' og '*kontroversiel*' handler om, om ens handlinger er i overensstemmelse med institutionaliseret praksis, eller om de bryder med institutionaliseret praksis. Der er således et vist overlap imellem de to begrebspar. En kontroversiel handling vil også være proaktiv, mens en proaktiv handling godt kan, og ofte vil være, helt konventionel - eksempelvis hvis der har udviklet sig proaktive forventninger til kommunaldirektørrollen. Begreberne konventionel og kontroversiel må forstås kontekstuel, idet man altid er kontroversiel i forhold til noget.

Distinktionen mellem *betydning* og *indflydelse* handler om, om de handlinger, man udfører, har gennemslagskraft og gør en forskel (betydning) i organisationen, og om de ting man får gennemført bryder med nogle etablerede forestillinger (indflydelse).

Hvis kommunaldirektøren får gennemført nogle ting, som er *politisk kontroversielle* - nogle ting som flertallet af politikere er betænkelige ved eller direkte imod - så øver han politisk indflydelse.

Nogle eksempler fra kommunaldirektørens arbejde kan lette forståelsen af, hvad disse overvejelser betyder på det konkrete plan.

Kommunaldirektøren arbejder sammen med en række forskellige 'aktører' i sit daglige arbejde. Dette samarbejde er reguleret af en lang række formelle og uformelle 'regler'. Nogle af disse regler har karakter af almindelige praktiske procedurer, som kan laves om, når de viser sig upraktiske, mens andre er udtryk for mere grundlæggende demokratiske og rationelle normer for, hvordan "man gør". Nogle brud på disse samspilsregler er helt uhørte, og derfor kan de tjene som gode illustrationer af, hvorledes regler og ressourcer strukturerer det daglige arbejde. Det er eksempelvis uhørt, at

kommunaldirektøren i en offentlig sammenhæng skulle skælde borgmesteren ud eller erklære sig uenig med ham. Som vi skal se i kapitel 6, synes det at være en gennemgående regel for samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør at eventuelle uenigheder behandles på tomandshånd. Lad os alligevel forestille os at en kommunaldirektør begynder at diskutere med en borgmester i en offentlig sammenhæng. Det ville være en yderst '*kontroversiel*' handling, og der er sandsynligvis ikke nogen kommunaldirektører, der nogensinde har gjort det. Hvis det alligevel antages, at kommunaldirektøren har gjort det, så har han sandsynligvis blot opnået at blive sat på plads, hvilket har reproduceret det institutionaliserede samspilsmønster mellem kommunaldirektør og borgmester. Hvis han derimod insisterer på indimellem at diskutere offentligt med borgmesteren, og der gradvist opstår en accept af dette nye mønster, så har han øvet '*indflydelse*' på de regler, som strukturerer samspillet imellem 'aktørerne'. Hans kontroversielle handling havde gennemslagskraft og kom til at etablere et nyt mønster i samspillet imellem de to aktører.

Kommunaldirektørens daglige arbejde foregår på forskellige 'scener', og en del af de regler og ressourcer som strukturerer kommunaldirektørens handlinger kan betegnes som 'scenespecifikke'. Det er meget forskelligt, hvor præcise regler der eksisterer for passende adfærd på de forskellige scener. De 'scener', som har meget præcist definerede 'roller' til alle aktørerne, kan siges at have en høj struktureringsgrad, og forskellige 'scener' har forskellig struktureringsgrad. Kommunalbestyrelsesmødet er et eksempel på en 'scene' i kommunaldirektørens arbejde med meget høj struktureringsgrad. På kommunalbestyrelsesmødet ville det være yderst usædvanligt og 'kontroversielt', hvis kommunaldirektøren uopfordret gav udtryk for en holdning, og hvis denne holdning også havde noget, der kunne tolkes som et politisk indhold, så ville han være tæt på at underskrive sin egen fyreseddel. Hvis det alligevel antages, at kommunaldirektøren uopfordret udtaler sig, vil han sandsynligvis blot blive sat på plads, og hans handling ville have bidraget til at styrke det institutionaliserede samspilsmønster på 'scenen'. Hvis han imidlertid fremturer og insisterer på uopfordret at udtale sig om politiske spørgsmål på kommunalbestyrelsesmødet, og får gennemtvunget en accept af dette nye samspilsmønster, så har han øvet '*indflydelse*' på de regler, som strukturerer samspillet på denne scene. Denne ene scene er endvidere så central i

det kommunale politisk-administrative meningssystem, at en sådan (helt hypotetisk og urealistisk) ny praksis, især hvis den blev stabiliseret og uafhængig af betemte personer, ville være udtryk for en fundamental ændring i samspilsmønstret mellem aktørerne mere generelt.

Kommunaldirektørens daglige arbejde drejer sig om forskellige 'opgaver', og en del af de regler og ressourcer, som strukturerer hans arbejde, kan betegnes som opgavespecifikke. Kommunaldirektører forholder sig ofte proaktivt til deres opgaver på en yderst konventionel måde. Når formanden for Kommunaldirektørforeningen i Danmark eksempelvis udtaler, at staten må give nogle flere penge til kommunerne, forholder han sig proaktivt til "betingelserne", og gør det, der er hans arbejde - at forsøge at øge den fælles mængde af ressourcer, der er til rådighed for organisationen. Han har måske stor betydning for sin organisation, men han har ikke personlig indflydelse i den forstand, at han ændrer dens kurs.

Når kommunaldirektøren lægger et stort arbejde i at få offentlige institutioner og private virksomheder til kommunen, forholder han sig proaktivt til de betingelser, som kommunen arbejder under. Ofte kan frugtbarheden af sådanne anstrengelser afhænge af kommunaldirektørens dygtighed, mens det i andre tilfælde er tilfældigheder eller forskellige andre forhold, som kommunaldirektøren intet kan gøre ved, der er afgørende for udfaldet. Kommunaldirektøren har her stor betydning, fordi hans vurdering af hvilke områder, det kan betale sig at satse på, og hans dygtighed til at manøvrere i processen, kan være afgørende. Men samtidig må man sige at hans handlinger er yderst konventionelle - i al fald fra et lokalpolitisk synspunkt. Ud fra en større velfærdsstatslig systembetragtning er kommunaldirektører involveret i en del kassetænkning. En sådan kassetænkning kan være fornuftig ud fra et lokalpolitisk synspunkt, mens den, ud fra et overordnet velfærdsstatsligt perspektiv, kan være kontroversiel.

Ser man imidlertid bort fra sådanne kassetækningsproblemer, som i øvrigt eksisterer i alle større organisationer, så må man sige, at kommunaldirektøren yderst sjældent er kontroversiel. Han kan have stor betydning, men hans handlinger er næsten altid i overensstemmelse med borgmesteren og det brede politiske flertal. Hovedreglen er at han altid skal kunne forsvare sine handlinger overfor dette flertal. Det er derfor sjældent at kommunaldirektøren øver egentlig politisk indflydelse.

6. Borgmesteren og forvaltningscheferne - de centrale aktører i kommunaldirektørens arbejde

I kapitel 5 blev der givet en oversigtsmæssig analyse af aktørerne i kommunaldirektørernes arbejde. Analysen var beskrivende, mens den kvalitative forståelse af relationernes karakter var på et relativt overfladisk plan. I dette kapitel gøres relationerne til udvalgte aktører til genstand for en nærmere analyse. Det drejer sig om borgmesteren og forvaltningscheferne. Der fokuseres på at afdække, hvilke regler og ressourcer der strukturerer samspillet mellem disse centrale aktører og kommunaldirektøren.

Kapitel 5's oversigtsmæssige analyse var præget af kategorier, typologier og deskriptiv statistik, suppleret med kvalitative data og teoretiske fortolkninger. I dette og de følgende empiriske kapitler vendes denne analyseform på hovedet. Der tages udgangspunkt i case-baserede data fra observationsperioden og interviewene med kommunaldirektørerne.

Analysen kan ikke gennemføres uden at inddrage scene- og opgavespecifikke overvejelser, men det primære fokus i dette kapitel er på aktørrelationerne.

6.1 Kommunaldirektørens samspil med borgmesteren

§30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

§31. Formanden kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

stk. 2. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Formanden påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor. Formanden sørger for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling.

stk. 3. I styrelsesvedtægten kan fastsættes nærmere regler om formand-

ens forretninger.

(Lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse¹)

I dette afsnit analyseres kommunaldirektørens samspil med borgmesteren. Borgmesteren er kommunalbestyrelsens formand og den eneste fuldtidsansatte politiker i de udvalgsstyrede primærkommuner. Som det fremgår af ovenstående lovtekst, er borgmesteren den formelle leder af den kommunale administration. I kontrast hertil er kommunaldirektøren end ikke nævnt i styrelsesloven, og der har igennem årene været enkelte kommuner, som har forsøgt at klare sig uden en kommunaldirektør i kortere perioder.

Som et udgangspunkt for den empiriske analyse af relationen sammenlignes de regler og ressourcer, der er knyttet til de to positioner. Disse antages at fungere via regulative, normative og kognitive strukturer, der i et dynamisk samspil strukturerer interaktionen imellem de aktører, der er indehavere af de to positioner.

Hvis man begrænser analysen af de to 'positioner' til de 'regulative' strukturer, fremstår borgmesterpositionen som den "stærkeste". Det er kommunalbestyrelsen, der ansætter og fyrer kommunaldirektøren, og i kraft af sin position som kommunalbestyrelsens formand og (med enkelte undtagelser) opbakning fra kommunalbestyrelsens flertal er borgmesteren kommunaldirektørens foresatte. Hvis en borgmester og en kommunaldirektør ikke kan samarbejde, er det - ud fra en regulativ positionsressource betragtning - kommunaldirektøren, der må finde sig et andet job. Borgmesteren leder byråds- og økonomiudvalgsrådet og dermed kommunens centrale formelle beslutningsarenaer. På disse arenaer er kommunaldirektøren til stede, men har ikke stemmeret, og knap nok taleret. Som det fremgår af §31, er det borgmesteren, der har den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Der er andre vigtige 'regulative' strukturer, som er meget forskellige for de to aktører. De karriereveje, som fører frem til de to positioner, er vidt forskellige. Kriterierne for at indtage borgmesterposten er at få opbakning fra flertallet i kommunalbestyrelsen,

hvilket igen kræver, at man kan opnå vælgerne opbakning. Denne kamp om borgmesterposten er beskrevet og analyseret i en række case-studier af den danske kommunale valgkamp, (Elklit & Pedersen 1995) og analyserne viser blandt andet, at det er meget forskelligt, hvilke politiske evner opnåelsen af borgmesterposten kræver. Med en lidt upræcis betegnelse kan man sige, at opnåelsen af positionen kræver "politisk kompetence", og at det nærmere indhold af dette begreb varierer mellem forskellige lokalpolitiske kontekster. Kriterierne for at blive kommunaldirektør blev beskrevet kort i kapitel 5. De har ændret sig i det seneste tiår, og meget tyder på, at det er nogle andre kriterier, der anvendes i dag end i starten af 80'erne. Alligevel kan man godt generalisere og sige, at en ansættelse som kommunaldirektør kræver nogle års ansættelse i organisationer i den kommunale "familie" og en vis administrativ og ledelsesmæssig videreuddannelse. Kommunaldirektører skal med andre ord have demonstreret "administrativ kompetence" i en kommunal kontekst. Der er således en vigtig forskel i de to aktørers udgangspunkt. Det er nogle temmelig forskellige sorteringsmekanismer, der har sluppet de to aktører ind i positionen som henholdsvis borgmester og kommunaldirektør. Det er også nogle forskellige veje, de to aktører har mulighed for at følge videre i deres karriere. Generelt har kommunaldirektøren en del muligheder, hvoraf den vigtigste nok er at blive kommunaldirektør i en større kommune. "Administrativ kompetence" på ledelsesniveau i den største organisatoriske sektor i landet er en efterspurgt vare. Det er sværere for en borgmester, på baggrund af sin position, at skifte til en mere indflydelsesrig eller lige så indflydelsesrig position. Lokal "politisk kompetence" kan ikke uden videre overføres til andre lokaliteter. Man kan blive folketingspolitiker, og Erhard Jacobsen i 60'erne og Peter Brixtofte i 90'erne er eksempler på, at man kan forsøge at bruge en borgmesterpost som platform i en landspolitisk karriere. Men generelt må man sige, at aktører i borgmesterpositionen ud fra en karrierebetragtning står svagere end aktører i kommunaldirektørpositionen. Sådanne markedsmekanismer kan være årsagen til, at kommunaldirektørernes løn er højere end borgmestrenes.

Disse generelle betragtninger om relativ styrke og svaghed er relevante for at forstå relationens karakter, men det skal samtidig understreges, at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør ikke, eller kun i begrænset omfang, kan forstås ud fra en konkurrence betragtning. De konkurrerer eksempelvis ikke om de samme

¹§30 er forblevet uændret siden den blev vedtaget i 1968. §31 er blevet ændret en del gange, og senest ved lov nr. 259 af 6. maj 1993. De to paragraffer havde således ovenstående udformning under undersøgelsesperioden i 1994.

fremtidige jobs, og deres politiske og administrative kompetencer supplerer hinanden snarere end at være konkurrerende. Der er snarere tale om et team (Goffman 1959) som i et gensidigt afhængigheds- og tillidsforhold arbejder sammen i en række situationer i den kommunale organisation.

Ovenstående betragtninger fokuserede på det, som i teori afsnittet blev kaldt de 'regulative' strukturer. De 'normative' strukturer er imidlertid også vigtige at inddrage for at forstå relationens karakter. På et generelt plan blev den offentlige sektors normative kontekst, og en række problemstillinger vedrørende samspillet mellem ledende embedsmænd og politikere, analyseret i teorikapitlet. Her anvendes teorikapitlets generelle betragtninger til en analyse af de normative strukturer, som strukturerer samspillet mellem de to aktører og giver dette mening i den offentlige kontekst. I et efterfølgende empiriske afsnit vurderes det, i hvilket omfang kommunaldirektørerne har internaliseret disse værdier. Borgmester- og kommunaldirektørpositionen må for det første forstås som integreret i de normer, der er knyttet til ideen om den parlamentariske styringskæde. Kommunens borgere vælger en kommunalbestyrelse, som nedsætter nogle stående udvalg og udpeger en borgmester, som leder en forvaltning, som varetager en række myndigheds-, service- og udviklingsopgaver. Borgmesteren repræsenterer byrådets flertal, og han personificerer derfor 'politikernes vilje' i de demokratiske substanskrav til forvaltningens arbejde. Den demokratiske legitimitet, der er knyttet til borgmesterpositionen, udgør sammen med den hierarkiske autoritet en magtfuld base for at øve indflydelse, og der er ikke meget tvivl om, at borgmesteren er den personaktør der har størst indflydelse i den kommunale organisation. Teorikapitlet tydeliggør imidlertid, at 'politikernes vilje' ikke er det eneste normative styringsprincip, som kendetegner den offentlige sektor. Der er de demokratiske proceskrav, der er nogle andre demokratiske substanskrav om overholdelse af loven og om at lytte til 'borgernes vilje', der er nogle økonomiske budgetrestriktioner, der er nogle fagprofessionelle normer, der er hensynet til økonomisk vækst og til tilrettelæggelsen af nogle rationelle arbejdsgange. Hvorledes disse normer relaterer sig til de to positioner er uklart, men der kan ikke være nogen tvivl om, at kommunaldirektøren vil henholde sig til sådanne normer, hvis han skal argumentere imod nogle af borgmesterens synspunkter.

I teorikapitlet blev der argumenteret for, at de fleste handlinger i organisatio-

ner, og mere generelt i hverdagen, er styret af en ortodoks logik, hvor en lang række handlinger tages for givet og udføres uden nærmere refleksion. Organisationsmennesker har indarbejdet en lang række rutiner, som gør, at mange handlinger i organisationer har karakter af at være "programmerede". Over tid har man endvidere udviklet begreber, produktivitetsmål, deskriptiv statistik, nøgletal og andre "orienteringsværktøjer", som danner udgangspunkt for situationsanalyser og overvejelser om, hvad man skal gøre. Sådanne strukturer blev betegnet 'kognitive', idet de danner det grundlag, der tages for givet i organisationen. De kognitive strukturer, som strukturerer samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester er blandt andet alle de små rutiner, som er opbygget om samspillet. Man får eksempelvis ikke megen indsigt i, hvad borgmesteren laver ved at læse den kommunale styrelseslov, fordi mange af disse opgaver varetages af kommunaldirektøren og ansatte i administrationen. En vigtig del af kommunaldirektørens arbejde går ud på at varetage en stor del af borgmesterens arbejde, sådan som det er beskrevet i §30 og 31 ovenfor. Det vil ikke være meget forkert at omskrive betegnelsen 'formanden' med betegnelsen 'kommunaldirektøren' i mange af lovsætningerne ovenfor. Kommunaldirektørerne varetager meget af forberedelsen af kommunalbestyrelsens møder og drager omsorg for, at beslutningerne føres til protokols. Kommunaldirektørerne afgør på kommunalbestyrelsens vegne en hel del sager, som ikke kan udsættes eller ikke giver anledning til tvivl. Kommunaldirektørerne har i mange kommuner den øverste, daglige ledelse af kommunens administration. Kommunaldirektørerne fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Kommunaldirektørerne påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor. Kommunaldirektørerne sørger i samarbejde med borgmesteren og forvaltningscheferne for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling. Denne delegering af opgaver fra borgmester til kommunaldirektør går i mange tilfælde videre ud. Det er ofte ekspeditionssekretæren, en fuldmægtig eller en sekretær, der tager sig af at skrive referat fra kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmøder. Kommunaldirektøren tjekker det igennem for formuleringen af ømtålelige sager. Borgmesteren læser det måske også igennem før et referat eller en mødeindkaldelse går ud. Måske vil han kun tjekke

formuleringen af bestemte, politisk ømtålelige sager, og ofte kun hvis kommunaldirektøren gør ham opmærksom på det. Borgmesterens opgaver, således som de er beskrevet i §30 og 31, er således genstand for en delegeringskæde, som starter med kommunaldirektøren. Varetagelsen af de opgaver, som er nævnt i §30 og 31, foregår i det, der i mange kommuner kaldes borgmesterkontoret. I andre kommuner foregår det i centraladministrationen. Der er med andre ord opbygget et administrativt apparat - et bureaukrati tæt på Webers idealtipe - til at varetage de opgaver, som borgmesteren ifølge styrelsesloven har ansvaret for.

Den empiriske analyse af relationen mellem kommunaldirektør og borgmester baseres på interviews, observationer og survey materiale. Der tages udgangspunkt i data fra observationsperioden (6.1.1). Herefter belyses relationen med udgangspunkt i de beskrivelser, som kommunaldirektørerne gav af relationen til borgmesteren i interviewene (6.1.2) og ved hjælp af surveydata (6.1.3). Der afsluttes med et konkluderende afsnit (6.1.4), hvor analysen bredes ud til at vurdere borgmester-kommunaldirektør relationens mere generelle betydning for kommunaldirektørens handlinger.

Analysen forsøger at afdække, hvorledes regler og ressourcer aktiveres og deaktiveres i samspillet, og hvorledes disse regler og ressourcer dels strukturerer samspillet, og dels integrerer det i den større kontekst af mening og social interaktion.

6.1.1 Borgmester-kommunaldirektør relationen belyst med observationer

I fortælling 6.1.1. nedenfor redegøres der for samtlige direkte ansigt-til-ansigt relationer mellem borgmester og kommunaldirektør i en større kommune i en uge i 1994.

Fortælling 6.1.1: En uges kommunaldirektør-borgmester relationer

Mandag: Kl. 8.40-45, da borgmesteren ankommer har kommunaldirektøren en kort drøftelse med ham på tomandshånd om en sag, hvor arbejdstilsynet har meldt borgmesteren til politiet med den begrundelse, at kommunen ikke har overholdt et påbud om at installere et udluftningsanlæg i en skolefritidsordning. Kommunaldirektøren redegør kort for, hvad der er gjort i sagen, og det drøftes, hvad der skal gøres videre i sagen.

Kl. 12.34-14.08 deltager borgmesteren i den faste ugentlige arbejdsfrokost med direktørgruppen, som startede sit møde kl. 11.30. Arbejdsfrokosten er en fast bestanddel af det ugentlige direktørgruppemøde, og der er aftalt nogle faste punkter under borgmesterens deltagelse i mødet, som ledes af kommunaldirektøren. Først er der information fra borgmesteren til direktørgruppen. Dernæst er der information fra forvaltningschefer og kommunaldirektør til borgmesteren. Herudover blev dagsor-

denen til økonomiudvalgsmødet drøftet.

Tirsdag: Kl. 8.05 - 8.15 mødtes borgmesteren og kommunaldirektøren og drøftede kort dagens økonomiudvalgsmøde og køreplanen for den næste dag, hvor der var folketingsvalg. Kl. 8.30-10.24 er der økonomiudvalgsmøde, som denne gang er udvidet med hele kommunalbestyrelsen på en del af mødet, fordi det er oplægget til 2. behandling af kommunens budget, der skal drøftes. Det er borgmesteren, der leder mødet. Kommunaldirektøren sidder ved hans side og har under hele mødet kun en enkelt bemærkning om at et forslag, som der ellers er flertal for, ikke er lovligt.

Kl. 14.00-14.57 er kommunaldirektør, borgmester, børne- og kulturdirektør og vicedirektør til et møde med fire repræsentanter for Kommunernes Landsforenings kontor for skole- og kulturområdet. Mødet er foranstaltet på kommunens initiativ og drejer sig om, om Kommunernes Landsforening vil gå ind i sagen om arbejdstilsynets påbud, om hvorledes skolefritidsordninger skal indrettes.

Onsdag: Kl. 10.27-28 kigger borgmesteren ind for at meddele, hvornår de starter på rundturen til valgstederne.

Kl. 14.35-19.49 er kommunaldirektøren og borgmesteren på rundtur til kommunens valgsteder under folketingsvalget. Rundturen ender på det centrale valgsted på en af kommunens folkeskoler, hvor der spises middag med de valgtillordnede.

Torsdag: Kl. 8.42-44 har kommunaldirektøren og borgmesteren en kort snak om valgresultatet. Kl. 15.31-35 småsnakker kommunaldirektør og borgmester og 15.35 ankommer personalechefen til et møde, hvor de drøfter et møde med kommunens tillidsmænd, som skal finde sted om fredagen. Borgmesteren forlader mødet 15.50 og overlader den mere detaljerede forberedelse til kommunaldirektør og personalechef.

Kl. 16.50-53 er kommunaldirektøren inde ved borgmesteren med de kommunale nøgletal som han skal bruge til sit oplæg den næste dag, og de snakker kort om valgresultatet, idet spørgsmålet er om et af kommunalbestyrelsesmedlemmerne er blevet valgt.

Fredag: Kl. 8.50-12.02 er kommunaldirektøren, borgmesteren, forvaltningscheferne med undtagelse af den tekniske direktør, personalechefen og ca. 60 af kommunens tillidsfolk samlet til et møde, hvor strukturen for samarbejde mellem ledelse og medarbejdere er til debat. Borgmesteren byder velkommen til mødet, og kommunaldirektøren præsenterer kommunens nuværende samarbejdsstruktur og nogle af problemerne med den. En ledelses- og en medarbejderrepræsentant fra en anden kommune redegør for erfaringerne med et forsøg med en anden samarbejdsstruktur. Mødet afsluttes med frokost.

Kl. 12.56-58 aftaler borgmesteren og kommunaldirektøren, hvad der skal gøres i et par sager.

Hvordan kan man analysere sådan en uges ansigt-til-ansigt relation mellem borgmester og kommunaldirektør? For det første kan man skelne mellem situationer, hvor de er sammen med andre, og situationer hvor de er på tomandshånd. Hvad er det for nogle situationer, hvor de er sammen med andre? I denne uge i denne kommune er det godt halvdelen time på en del af direktørgruppemødet, knap to timer på økonomiudvalgsmødet, knap en time på et møde med repræsentanter for Kommunernes Landsforening, godt fem timer på rundturen til kommunens valgsteder, et kvarter på et forberedelsesmøde sammen med personalechefen og godt tre timer på et møde for kommunens tillidsrepræsentanter. Med undtagelse af forberedelsesmødet med perso-

nalechefen kan relationen mellem kommunaldirektøren og borgmesteren i disse situationer forstås som et 'team', der optræder overfor et 'publikum' (Goffman 1959: 77-105), og gennem deres fælles optræden skaber en given definition af situationen. Eventuelle uenigheder om eksempelvis rollefordeling eller behandlingen af en sag er afklaret forinden eller skjules i situationen og bringes (måske) op senere. På mødet med personalechefen forbereder de et stort møde næste dag, og mødet har derfor en mere drøftende og uformel karakter. Dette gælder også relationerne på tomandshånd mellem borgmester og kommunaldirektør. Her udveksler man informationer, afklarer holdninger til forskellige sager og afklarer rolle- og arbejdsfordeling. Ud fra sådanne betragtninger giver det god mening at anvende Goffmans begreber 'backstage' og 'frontstage' (1959: 106-140) til at inddele relationerne mellem borgmester og kommunaldirektør. 'Frontstage' er de situationer, hvor kommunaldirektør og borgmester arbejder sammen om at skabe en 'forestilling' for et 'publikum'. 'Backstage' er de situationer, hvor de afklarer det, der skal afklares for at kunne optræde som et team 'frontstage'. I frontstage situationer er det en grundlæggende spilleregul, at man fremtræder i enighed - at man demonstrerer, at man er et velfungerende team. Den demonstrerede enighed kan være, og er ofte, helt reel, men der kan også opstå situationer, hvor der er uenighed mellem borgmesteren og kommunaldirektøren. Det kan være om strategien - om hvad målet vedrørende en sag er, eller det kan være taktikken - hvordan en sag skal håndteres for at opnå det, man ønsker at opnå. Men sådanne uenigheder vil næsten aldrig komme åbent frem i 'frontstage' situationer. Følgende citat antyder, at der er tale om en regel for samspillet mellem politikere og embedsmænd, som har temmelig stor udbredelse i tid og rum.

At such committees [Cabinet Committee meetings] civil servants share in the discussions and express their views freely, subject to one qualification: they will not directly oppose their own Minister. The possibility of such open disagreement very rarely arises, and ought never to arise: in nine cases out of ten, the minister and the civil servant who attends the committee have agreed beforehand what line is to be taken, and in the tenth the civil servant who disagrees with his minister's view on a particular point will stay away from the meeting where it is to be discussed. (Dale 1941, her citeret fra Goffman 1959: 86)

Hvis der eksisterer en sådan uenighed, kan den dog blive antydet i 'frontstage' situationer ved at kommunaldirektøren eller (højest usædvanligt) borgmesteren

... holds himself off from fully embracing all the selfimplications of his affiliation, allowing some of the disaffection to be seen, even while fulfilling his major obligations. (Goffman 1961: 175 (se kapitel 2))

Det kan være gennem en mere reserveret og tilbagetrukket stil end den, der plejer at kendetegne ham, det kan være gennem nogle små afslørende sidebemærkninger, det kan være gennem stemmeføringen eller ansigtsudtrykket i forskellige situationer, eller det kan være gennem noget helt fjerde. Ofte vil 'publikum', særligt den del der har en baggrundsviden om relationen mellem kommunaldirektør og borgmester, være i stand til at aflæse disse små tegn på skår i enigheden. Selv om kommunaldirektøren (eller borgmesteren) helhjertet måtte ønske at skjule sit mishag med det, der foregår, vil det ofte være svært at gøre, særligt overfor et erfarent 'publikum' (Goffman 1959: 7-9). I de danske kommuner er det reglen snarere end undtagelsen, at 'publikum' til kommunaldirektørens og borgmesterens 'optræden' har en omfattende baggrundsviden om relationen. Selv om reglen er, at kommunaldirektør og borgmester demonstrerer enighed i disse 'frontstage' situationer, og selvom de er nok så professionelle, vil det derfor være et problem for deres optræden 'frontstage', hvis de ikke 'backstage' er i stand til at tilvejebringe den omtrentlige enighed og koordinering, som er nødvendig for deres fælles optræden 'frontstage'.

Hvad er det for nogle situationer, hvor de er på tomandshånd? I denne uge i denne kommune er det fem minutters drøftelse om arbejdstilsynets politianmeldelse, fem minutters drøftelse af dagens økonomiudvalgsmøde og aftale om næste dags runde til valgstederne, et minuts afklaring af tidsplan for rundtur, på rundturen er de ind imellem alene og har her mulighed for at drøfte forskelligt, to minutters snak om valgresultatet, fire minutters småsnak før mødet med personalechefen, og to minutters aftale om forskellige sager. Sammen med mødet med personalechefen udgør disse tomandshåndsmøder 'backstage' i de direkte relationer mellem kommunaldirektør og borgmester i denne uge i denne kommune. Chefgruppemødet udgør i forhold til samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør en speciel situation. Det fungerer

både som en 'backstage' i relation til det politiske system og medarbejderne og en 'frontstage' i relationen mellem forvaltningschefer, kommunaldirektør og borgmester. I relation til det politiske system og medarbejderne afstemmes oplæg og optræden i relation til dem på chefgruppemødet, som i den forstand fungerer som en 'backstage'. Men chefgruppemødet er samtidig, i de kommuner hvor borgmesteren deltager under en eller anden form, et forum, hvor borgmesteren og kommunaldirektøren demonstrerer deres enighed (eller mangel på samme) om den indbyrdes rollefordeling i relation til chefgruppen og den øvrige organisation. Chefgruppemødet vil blive analyseret nærmere i kapitel 7.

Hvilke regler synes at strukturere samspillet i disse 'backstage' relationer mellem kommunaldirektør og borgmester? En regel synes at være, at kommunaldirektør og borgmester skal afstemme og være nogenlunde orienteret om hinandens færden. En anden regel synes at være, at kommunaldirektøren skal være velorienteret og have meninger om sager af politisk betydning, for herigennem være i stand til at rådgive borgmesteren. En tredje regel er, som følge af de regulative og normative strukturer der er knyttet til de to positioner, at kommunaldirektøren må acceptere, at borgmesterens vurdering af en sag er den, der i sidste instans afgør, hvad der skal gøres - i tilfælde af uenighed er det borgmesteren, der bestemmer. Kun via sin evne til at overbevise borgmesteren om dette eller hint over kommunaldirektøren sin indflydelse i disse situationer.

Situationer, hvor de to aktører konfronterer deres indbyrdes uenighed om en konkret sag i en direkte ansigt-til-ansigt situation, er ikke forekommet under observationsperioden. Dette kan have mange årsager. For det første var det få af de konkrete sager, der blev behandlet i observationsperioden, hvor der var uenighed imellem borgmester og kommunaldirektør. For det andet synes nogle af de regler, som strukturerer interaktionen mellem de to aktører at dekomblere deres eventuelle uenighed, således at den yderst sjældent kommer frem i den direkte ansigt-til-ansigt interaktion².

²En tredje årsag kan være at observatørens tilstedeværelse giver anledning til at dæmpe eventuelle direkte konfrontationer. Man kunne formode en vis bias i datamaterialet som følge af 1) at kommuner med store problemer i ledelsen ville betænke sig med at lukke os ind, og 2) konflikter som kunne udsættes til efter observationsperioden blev udsat. Det er ikke vores indtryk, at det sidste var tilfældet, og selv om der var to kommuner, som begrundede deres mangel på vilje til at deltage med

Dekoblingen opstår blandt andet som følge af, at deres rollefordeling i mange situationer er kendetegnet ved en beslutningstager-rådgiver relation. Kommunaldirektøren giver udtryk for sin vurdering af en sag, borgmesteren lytter, kommer med nogle spørgsmål og drager sine egne slutninger. Disse slutninger er i reglen sammenfaldende med kommunaldirektørens, men det forekommer, at en borgmester vurderer en sag anderledes, og det må kommunaldirektøren så bare tage til efterretning og rette ind efter. Beslutningstager-rådgiver relationen kendetegner eksempelvis situationerne før kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmøderne. Kommunaldirektøren er i reglen bedre inde i sagerne end borgmesteren, men det er borgmesteren, der skal lede mødet, og som derfor skal "klædes på" til denne opgave. I mange kommuner er dette forberedelsesmøde institutionaliseret som en fast rutine i samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør. Kommunaldirektøren gennemgår sagerne sammen med borgmesteren og giver sin vurdering af de politisk interessante sager. På dette forberedelsesmøde er kommunaldirektøren den aktive part i teamet. På selve mødet har borgmesteren hovedrollen og må vurdere, hvad der er det rigtige at gøre i situationen. Borgmesteren behøver således først at give udtryk for sin stillingtagen til en given sag på det politiske møde. I visse situationer danner han måske først sin egen mening på selve mødet. Kommunaldirektøren må give udtryk for sin vurdering af en sag på forberedelsesmødet - det er hans forpligtelse som rådgiver for borgmesteren. På det politiske møde er det kun hans opgave at lytte og eventuelt komme med en økonomisk eller juridisk vurdering. Hvis borgmesteren på mødet finder frem til en anden løsning end den, kommunaldirektøren anbefalede, tages dette til efterretning. Efter mødet er det ikke kommunaldirektørens opgave at kritisere beslutningen, men derimod at finde ud af, hvad man stiller op med den.

Hidtil er meningen med 'forestillingen', som kommunaldirektøren og borgmesteren arbejder sammen om at skabe i 'frontstage' situationer, ikke blevet behandlet. Hvad er det for en opfattelse af situationen, som de gennem deres fælles optræden er med til at skabe? På hvilke måder interagerer 'frontstage' og 'backstage' situationer? En

ledelsesmæssige problemer, så var der også kommuner, som deltog, der havde sådanne problemer.

påfaldende forskel på 'backstage' og 'frontstage' relationer i fortælling 6.1.1 er den tid, der anvendes på de to typer relationer. Relationerne mellem kommunaldirektør og borgmester er i denne kommune ud fra en tidsmæssig målestok mere præget af 'frontstage' end af 'backstage' situationer.

Dette kunne tolkes sådan, at de ikke har de store problemer med at fremstå i enighed for et 'publikum'. Optræden 'frontstage' er ud fra denne tankegang kodet ind som en selvfølgelig struktur i aktørernes 'kognitive' beredskab og kræver derfor ikke den store forberedelse 'backstage'. I andre kommuner blev der dog brugt relativt mere tid på 'backstage' relationer, mens andre situationer ikke rigtigt passer ind i 'frontstage'- 'backstage' distinktionen. Med henblik på at undersøge karakteren af de situationer, hvor kommunaldirektør og borgmester agerer sammen med andre aktører, gennemgås de situationer, som opstod under de fem ugers observation nedenfor.

Hvilken karakter har de 'frontstage' relationer, hvor kommunaldirektøren og borgmesteren optræder som et team? Hvad er den nærmere mening med den 'forestilling', de opfører? Hvilke elementer i denne 'forestilling' har krævet forberedelse 'backstage'? Var der situationer, som det ikke giver mening at forstå som enten 'backstage' eller 'frontstage'?

I tabel 6.1.1 ses en oversigt over situationer, hvor kommunaldirektør og borgmester agerede i samspil med andre aktører i observationsperioden. Listen bygger på 23 dages observationer i fem kommuner i 1993 og 1994.

Tabel 6.1.1.: Borgmesteren og kommunaldirektørens samspil med andre aktører

Borgmesterens og kommunaldirektørens samspil overfor andre i fem kommuner i observationsperioden				
Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Direktørgruppemøde	Økonomiudvalgsmøde	Ledergruppemøde	Møde i naturgasselskab	Økonomiudvalgsmøde
Økonomiudvalgsmøde		Udvidet ledergruppe-		Ekstraordinært økonomiudvalgsmøde
Møde i Kommunernes		møde		Pressemøde
Landsforening				Byrådsmøde
Valgdagsturné				2 Borgermøder
Forberedelse af tillids-				Detailhandelsseminar
mandsmøde				Direktionsmøde
Tillidsmandsmøde				

De situationer, som går igen i alle kommuner, er byråds- og økonomiudvalgsmødet (selv om disse ikke blev holdt i observationsperioden i alle kommuner). Chefgruppemødet gennemføres i alle kommuner, men det er ikke alle kommuner, hvor borgmesteren deltager. Disse møder vil blive behandlet nærmere i kapitel 7. Forberedelsen af tillidsmandsmødet blev behandlet ovenfor, og vil ikke blive behandlet nærmere. Her analyseres de øvrige situationer, hvor borgmesteren og kommunaldirektøren optræder sammen i samspil med andre aktører.

14.00-14.57 er kommunaldirektør, borgmester, børne- og kulturdirektør og vicedirektør til et møde med fire repræsentanter for Kommunernes Landsforenings kontor for skole- og kulturområdet. Mødet er foranstaltet på kommunens initiativ og drejer sig om, om Kommunernes Landsforening vil gå ind i sagen om arbejdstilsynets påbud, om hvorledes skolefritidsordninger skal indrettes.

Dette møde er et led i en kampagne fra kommunens side. Den går ud på at antaste og få fjernet arbejdstilsynets påbud om ændring af lokaleindretning på en skolefritidsordning. Kommunaldirektøren, borgmesteren, børne- og kulturdirektøren og vicedirektøren er alle mødt op. Der er tale om en 'frontstage' i den forstand, at de fire aktørers fælles optræden kan tolkes som en demonstration af, at dette er en sag, som kommunen prioriterer, og som ledelsen står sammen om. En række argumenter for det urimelige i arbejdstilsynets påbud fremlægges. Siden det handler om at påvirke nogle offentlige aktørers handlinger, er argumentationen nøje tilpasset den velfærdsstatslige forestillingsverden. Det handler om økonomiske prioriteringer (effektivitet), sammenligninger af lærere og pædagogers arbejdsforhold (lighed), og kommunernes ledelsesret (begrundet i den parlamentariske styringskæde). I nyinstitutionalismens sprogbrug handler det om en kamp, om hvilken vægtning den velfærdsstatslige forestillingsverdens forskellige regler og hensyn skal have i en relativt ny organisatorisk kontekst - skolefritidsordningerne. Der er med andre ord tale om en situation, hvor forskellige velfærdsstatslige aktører har mulighed for at nytolke vægtningen af de forskellige og delvist modsatrettede hensyn, som er indbygget i den offentlige kontekst. Mødet og kampagnen har krævet en del 'backstage' forberedelse fordi argumentationen skulle udarbejdes, og fordi de forskellige tiltag i kampagnen skulle gennemtænkes. Reglerne for kommunaldirektørens optræden ligger i at være velforberedt og om

nødvendigt levere de fornødne argumenter for at Kommunernes Landsforening går ind i sagen.

14.35-19.49 er kommunaldirektøren og borgmesteren på rundtur til kommunens valgsteder under folketingsvalget. Rundturen ender på det centrale valgsted på en af kommunens folkeskoler, hvor der spises middag med de valgtillordnede.

Her arbejder kommunaldirektøren og borgmesteren sammen om at markere vigtigheden af det danske folketingsvalg. Rundturen kunne i andre lande i en anden situation tolkes som en kontrol af, om alt nu går rigtigt til. Måske er rundturen oprindeligt tænkt sådan, da traditionen blev grundlagt. Men her er der snarere tale om en symbolsk markering af opbakning til det organisatoriske udtryk for en af de centrale institutioner i det danske samfund. Hvor den foregående 'frontstage' kunne tolkes som en kamp om dannelsen af institutionaliseret praksis, kan denne 'frontstage' tolkes som vedligeholdelse af allerede institutionaliseret praksis. Rundturen kræver kun lidt forberedelse, fordi handlingerne styres af gennemprøvede institutionaliserede rutiner.

8.50-12.02 er kommunaldirektøren, borgmesteren, forvaltningschefen med undtagelse af den tekniske direktør, personalechefen og ca. 60 af kommunens tillidsfolk samlet til et møde, hvor strukturen for samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere er til debat. Borgmesteren byder velkommen til mødet, og kommunaldirektøren præsenterer kommunens nuværende samarbejdsstruktur og nogle af problemerne med den. En ledelses- og en medarbejderrepræsentant fra en anden kommune redegør for erfaringerne med et forsøg med en anden samarbejdsstruktur. Mødet afsluttes med frokost.

Mødet er et eksempel på, at en kommune forsøger at ændre den etablerede samarbejdsstruktur, som er aftalt mellem arbejdsmarkedets parter. Mødet er i sig selv et eksperiment, idet det er første gang, kommunens tillidsfolk er samlet på denne måde. Det, som ledelsen gerne vil, er at ændre den nuværende tostrengede samarbejdsstruktur med både sikkerheds- og samarbejdsudvalg til et en-strengt system med samarbejdsudvalg, i hvilket der sidder medlemmer med særligt ansvar for sikkerheden. Den direkte hensigt fra ledelsens side er at begrænse antallet af møder, og derved score en rationaliseringsgevinst. Endvidere ses mødet som en lejlighed til at synliggøre ledelsen og markere kommunens personalepolitik. I argumentationen for det alternative system fremhæves det, at der scores en rationaliseringsgevinst i form af færre mødetimer og til

dels også bedre sikkerhed. Samtidig er der ikke noget tab i form af mindre medarbejderindflydelse. Der er tale om et forsøg på at erstatte et sæt institutionaliserede samarbejds mønstre med et andet. Argumentationen refererer til velfærds kontekstens effektivitetsbegreb, og til at der ikke er nogle påviselige tilbageskridt på andre områder. Mødet har krævet omfattende 'backstage' arbejde, idet der er tale om en ny mødeform om at ændre en samarbejdsstruktur, der har været taget for givet længe. Borgmesteren og kommunaldirektøren arbejder sammen om at skabe et billede af en enig ledelse, der gerne vil i dialog med medarbejderne om en ændring af nogle etablerede spilleregler.

11.10-13.10 Borgmesteren, kommunaldirektøren, en sagsbehandler og tre konsulenter fra kommunerevision holder møde om en rapport, som kommunen har bestilt om et boligselskabs økonomi.

Kommunen har penge i klemme i et boligselskab, som har en dårlig økonomi. Rapporten er bestilt for at få afklaret, hvor galt det står til, og hvad der kan gøres. Mødets emne har været en problemstilling på politiske møder, og med jævne mellemrum krævet kommunaldirektørens opmærksomhed i måneder forud. Konsulenterne fremlægger deres rapport, og kommunens repræsentanter stiller spørgsmål. Borgmesteren leder mødet. En del af mødet har 'backstage' karakter, idet der er tale om en uformel drøftelse af en prekær problemstilling. Mødet tydeliggør imidlertid også, at 'backstage' og 'frontstage' begreberne ikke er dækkende for alle de situationer, hvor kommunaldirektør og borgmester er sammen med andre aktører. En del af mødet er borgmesteren og kommunaldirektøren 'publikum' til den 'forestilling', som konsulenterne opfører, og deres opgave er at vurdere kvaliteten af konsulenterne 'forestilling'- en forestilling, som kommunen har betalt en hel del for.

14.15-15.40 Borgmesteren og kommunaldirektøren er til frokostmøde i et naturgasselskab sammen med repræsentanter fra andre kommuner - borgmestre, kommunaldirektører og kommuneingeniører er indbudt.

Mødet er et typisk interessentmøde, hvor naturgasselskabets ledelse redegør for selskabets aktiviteter for repræsentanter for ejerkommunerne. Borgmesteren og kommunaldirektøren repræsenterer kommunen, og deres opgave er at holde sig orienteret om et selskab, som kommunen er medejer af. I Goffman's terminologi er de

'publikum' til en 'optræden', som opføres af naturgasselskabets ledelse. Der er tale om en struktur, som blev etableret i forbindelse med naturgasselskabernes dannelse i slutningen af 70'erne. Mødet kan tolkes som et udtryk for naturgasselskabernes ledelses forsøg på at fastholde og vedligeholde det tætte forhold til kommunerne og skabe et billede hos deres ejere af en effektiv og veldrevet virksomhed. Kommunaldirektøren deltog ikke sidste år, og da han i år kunne få det til at passe ind, valgte han at deltage. Mødet har stort set ikke krævet nogen forberedelse, idet borgmesteren og kommunaldirektøren ikke selv er på scenen.

8.50-9.42 Holder borgmesteren og kommunaldirektøren pressemøde med en journalist fra det lokale dagblad.

Her er tale om en ægte 'frontstage' aktivitet, hvor kommunaldirektør og borgmester gør rede for kommunens politik overfor pressen. I denne kommune er mødet en fast rutine, hvilket ikke er almindeligt. Borgmesteren redegør for kommunens aktiviteter og kommunaldirektøren supplerer ham. De arbejder sammen om at forklare baggrunden for de af kommunens aktiviteter, som dels har interesse i en større offentlighed, og som dels kan være svære umiddelbart at forstå eller acceptere for den almindelige borger.

19.05-21.51 Er der borgermøde med 120-130 borgere, kommunaldirektøren, borgmesteren, nogle byrådsmedlemmer, og ledende medarbejdere fra de forskellige forvaltninger til at svare på borgernes spørgsmål. Borgmesteren leder mødet, mens kommunaldirektørens rolle er at være til stede og bakke op om arrangementet.

Borgermødet er en gammel institution, som i denne kommune blev liv og op og fik nyt indhold i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplanerne frem mod årtusindskiftet.

Procedurerne for planlægningen af kommunernes arealanvendelse blev indført med kommuneplanlovene i 70'erne. I mange kommuner er denne proces en temmelig ufolkelig affære, hvor kun et fåtal deltager. Her lagde man en del forberedelsesarbejde i at mobilisere interesse omkring kommuneplanprocessen. En ny form for decentrale borgermøder blev valgt. Der var således tale om et forsøg på at vitalisere og demokrati-

sere en proces, som skulle gennemføres under alle omstændigheder. I den forbindelse har der været lavet en del forberedende arbejde, som både borgmester og kommunaldirektør har været involveret i. Borgmesteren leder mødet, mens kommunaldirektøren gennem sin aktive deltagelse markerer sin opbakning til det, der foregår. Borgermødet kan tolkes som en markering af, at kommunen forsøger at leve op til normer om den offentlige sektor som både responsiv og samfundsstyrende. I hvor høj grad kommunen kan styre arealanvendelsen, og i hvor høj grad borgerne påvirker kommunens styring er uvist, men gennem mødet markeres et ønske om at forsøge at leve op til disse normer.

12.55-17.16 Detailhandelsseminar med repræsentanter for detailhandelen (18), fra diverse rådgivende institutioner (17), fra kommunen (11), og fra byrådet (21). Borgmesteren byder velkommen og leder mødet. Kommunaldirektøren er til stede og har været involveret i forberedelsen af mødet.

Seminaret handler om konkurrencen om detailhandelen mellem forskellige købstæder. Der er tale om en debat, om hvorledes kommunen skal klare sig i fremtidens kamp om detailhandelskunderne. Skal man satse på et city, hvor kunderne kommer ind for at få en oplevelse? Skal man satse på store varehuse i udkanten af byen? Eller skal man satse på begge dele? Et af de centrale spørgsmål, der vendes, er, hvordan man får de store detailhandelskæder til at lægge sig i kommunen. Seminaret er et eksempel på, at kommunen forsøger at inddrage erhvervslivet i debatten om og udformningen af kommunens erhvervs politik. Mødet har krævet en del forberedelse, som erhvervschefen har stået for, men som borgmester og kommunaldirektør har været involveret i. Seminaret og dermed det arbejde, som der er lagt i det er begrundet i et ønske om at sikre økonomisk vækst i området. Borgmester, kommunaldirektør og de øvrige kommunale repræsentanter skaber gennem deres optræden et bestemt billede af kommunens rolle i lokalsamfundet. Kommunen forsøger på seminaret at leve op til normer om den offentlige sektor som både responsiv og samfundsstyrende. Om eller hvor meget, kommunen kan påvirke denne udvikling, er et åbent spørgsmål, men gennem seminaret markeres et ønske om at forsøge.

Med undtagelse af byråds-, økonomiudvalgs-, og chefgruppemøder, samt

mødet med personalechefen i fortælling 6.1.1, udgør ovenstående møder de tilfælde, hvor kommunaldirektøren og borgmesteren optrådte sammen med andre aktører under observationsperioden i de fem kommuner. En del af de regler, som kendetegner samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør, er blevet afdækket. Det er endvidere vist, hvorledes de forskellige situationer og dertil knyttede regler kan begrundes ud fra, og er integreret i, den velfærdsstatslige forestillingsverden. Det betyder ikke, at man ikke kunne give andre fortolkninger af det, der foregår. Eksempelvis kunne mere aktørorienterede forklaringstyper udmærket supplere ovenstående fortolkninger. Men enhver handling må kunne begrundes i den skandinaviske variant af moderne forestillinger om økonomisk vækst, lighed og menneskerettigheder, som kendetegner den danske offentlige sektor.

I det næste afsnit belyses relationen mellem kommunaldirektør og borgmester med udgangspunkt i interviewmaterialet.

6.1.2 Borgmester-kommunaldirektør relationen belyst med interviews

Dette afsnit er baseret på godt 60 siders interviewudskrift, hvor de femten kommunaldirektører udtaler sig om forholdet til borgmesteren. Disse interviewudskrifter er analyseret ud fra følgende kriterier. Hensigten har for det første været at afdække de regler og rutiner, som synes at strukturere samspillet. Disse regler og rutiner gennemgås her ud fra deres udbredelse i tid og rum. Det vurderes, om og i givet fald på hvilke måder disse regler og rutiner integrerer samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester i det velfærdsstatslige meningssystem. I visse tilfælde er reglerne blot udtryk for en praktisk arbejdsdeling, som, når den først er aftalt, strukturerer samspillet og først genovervejes, når arbejdsdelingen af en eller anden grund viser sig upraktisk. I andre tilfælde er reglerne dybt rodfastede i det velfærdsstatslige meningssystem - de er institutionaliserede. For det andet har hensigten været, at vurdere i hvor høj grad kommunaldirektøren har internaliseret de normer som regler og rutiner er udtryk for. For det tredje har hensigten været at afdække de problemer, som kan opstå i samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester, og mellem de to og andre aktører.

6.1.2.1 Generelle regler for samspillet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren

... når han [BM] så slår i bordet og siger, jeg vil have det på den måde, så klapper jeg selvfølgelig hælene sammen, og så bliver det på den måde...

Som observationsundersøgelsen antyder, er den situation, som beskrives i citatet ovenfor, meget usædvanlig, men det er ikke desto mindre en underliggende regel, som går igen i alle kommunaldirektør-borgmester relationer. Det er borgmesteren, der er den overordnede, og som i tilfælde af konflikt kan vælge at skære igennem og få sin vilje. Reglen kan tolkes som et udtryk for den parlamentariske styringskæde normer, den er fastlagt i styrelsesloven og bakkes som sådan også op af regulative strukturer, således som det blev beskrevet i indledningen til dette afsnit. Den er udtryk for det demokratiske substanskrav, som i teorikapitlet blev kaldt 'politikernes vilje'. Der er ingen tegn i denne undersøgelse på, at kommunaldirektørerne ikke har internaliseret de normer, som reglen udspringer af. Sandsynligvis ville kommunaldirektørerne slet ikke kunne holde deres job ud, hvis de ikke havde en temelig rodfastet tro på den demokratiopfattelse, som den parlamentariske styringskæde er udtryk for. På baggrund af teoretikapitlet kan der argumenteres for, at kommunaldirektørerne i vidt omfang har internaliseret disse normer. De arbejder i et job, hvor hele den formelle beslutningskompetence er henlagt til mennesker, der i næsten alle henseender har dårligere faglige forudsætninger, end de selv har, for at træffe disse beslutninger. Kommunaldirektører skal igennem mange år leve med at "tåbelige" beslutninger indimellem træffes, og at "selvfølgelige" beslutninger skal igennem en lang og træg beslutningsproces. Når man skal arbejde i et sådant system, hjælper det en hel del, hvis man har internaliseret de normer, som systemet er bygget op efter.

... Individuals organize arguments and information to create and sustain a belief in the wisdom of the action chosen, thus in the enthusiasm required to implement it. (March & Olsen 1989: 40 (se teorikapitlet))

På den baggrund må det anses for overvejende sandsynligt, at kommunaldirek-

tøren i nedenstående citat udtrykker en holdning, som er vidt udbredt blandt kommunaldirektører - en

... respekt for demokratiet og for det demokratiske element i hele den styreform, vi har. Heri ligger bestemt ikke, at jeg ikke kan se svagheder i det, og der ligger heller ikke andet i det, end at jeg bestemt heller ikke altid er enig med de beslutninger, som kommunalbestyrelsen træffer, eller der træffes i det politiske niveau, men der må man altså bare have respekt for de mennesker, som jo altså har fået et demokratisk mandat til at træffe disse beslutninger, enten man kan lide dem eller ej.

Kommunaldirektøren udtrykker her både en grundlæggende opbakning til det kommunale selvstyre, og den frustration man må leve med, når man som embedsmand indimellem skal implementere beslutninger, som man finder forkerte.

Samtidig er det kommunaldirektørens pligt at advare borgmesteren, hvis han vurderer, at han er ved at gøre noget ulovligt eller på anden måde betænkeligt.

Kravet er, at du skal forsøge at holde kommunens sti ren, altså holde os på den lovlige side af den der grå grænse, der er i mange situationer. Det betyder da også, at på nogen måder så kan du også sommetider komme til at give en politisk rådgivning, og sige: jamen, det er ikke politisk klogt af dit parti at gå ud og sige sådan og sådan, eller af dig at gå ud og sige sådan og sådan. Det giver selvfølgelig nogle dilemmaer, fordi det er jo sådan en rådgivning, en borgmester kan sige: jamen det vælger jeg ikke at høre efter. Så det kræver egentlig et rimeligt godt og tillidsfuldt forhold mellem en borgmester og en kommunaldirektør at køre en åben linie på de ting, og det kræver selvfølgelig også, at jeg skal acceptere nogle ting, som ikke passer sammen med min moral, det tror jeg, det gør det for alle kommunaldirektører på en eller anden vis.

Her kommer loven ind som det andet demokratiske substanskrav, som offentlige chefer må leve op til. Kommunaldirektøren er borgmesterens rådgiver, og har som sådan pligt til at gøre ham opmærksom på de problemer, der er i det, han er ved at gøre. Observationsperioden tyder på, at denne rådgivning i reglen foregår, uden at deres indbyrdes uenighed kommer frem i en direkte konfrontation. Kommunaldirektøren rådgiver borgmesteren, hvorefter borgmesteren vælger, om han vil bruge rådet eller ej. Hvis borgmesteren har gjort noget ulovligt, og kommunaldirektøren ikke har

frarådet ham at gøre det, så har kommunaldirektøren et problem. I tilspidsede situationer kan det være en fordel for kommunaldirektøren at kunne dokumentere, at han har givet rådet, hvilket eksempelvis kan gøres ved at give rådet, mens andre aktører hører det, men dette er en undtagelse fra den generelle regel om, at rådgivningen foregår 'back-stage' på tomandshånd.

Der er således to generelle regler, som går igen i spillet og præger det. For det første er det borgmesteren, der bestemmer i sidste instans, og for det andet skal kommunaldirektøren klart markere, hvis borgmesteren har planer om at gøre noget ulovligt eller på andre måder betænkeligt.

6.1.2.2 Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektøren og borgmesteren

Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester varierer meget, men den generelle regel for, hvorledes den etableres, må siges at følge den generelle regel om, at det er borgmesteren der bestemmer.

... hvis han [Borgmesteren] nu var en anden type, så ville mit job selvfølgelig også være anderledes ...

Der foregår naturligvis en gensidig tilpasning, og i praksis vil en dygtig kommunaldirektør, der er en gammel rotte i faget, ofte kunne overbevise en nyudpeget borgmester om det hensigtsmæssige i en bestemt arbejdsdeling. For at forstå arbejdsdelingens udvikling er distinktionen mellem 'positionsressourcer' og 'personlige ressourcer' nyttig. Udgangspunktet for arbejdsdelingen er den allerede eksisterende arbejdsdeling, 'positionsressourcerne' og de 'personlige ressourcer'. Til positionen er knyttet nogle regler, som tilskriver positionen bestemte formelle rettigheder og pligter. Det menneske, som indtager positionen, bringer nogle personlige ressourcer med sig. På et hvilket som helst tidspunkt er der en forhistorie, som danner udgangspunkt for eventuelle ændringer i den etablerede arbejdsdeling. Til denne forhistorie er knyttet nogle netværksafhængigheder i form af social interaktion og mening, som i større eller mindre grad binder nye positionsindehavere.

Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester kan anskueliggøres

ved hjælp af nogle udviklingsforløb, som kommunaldirektørerne har beskrevet i interviewene, men som her præsenteres i tre fiktive, stiliserede fortællinger, som viser nogle generelle træk ved denne arbejdsdeling.

Fortælling 6.1.2 Ændringer i arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør

A. En kommunaldirektør bliver ansat i en kommune ved en borgmester, der har siddet i mange år. Borgmesteren er meget involveret i kommunens administration, og der eksisterer utallige detaljerede administrative rutiner, som gør arbejdsgangen meget tung. Efter et par år går den gamle borgmester af, og en ny person indtager positionen. Hun er mere udadvendt og langt mindre interesseret i de administrative rutiner. Kommunaldirektøren har i løbet af de to år, han har været ansat, dannet sig nogle meget præcise meninger om, hvad der skal laves om i kommunens administration, og hvordan arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør bør være. Han har ikke svært ved at overbevise den nye borgmester om en ny arbejdsdeling. I denne kommune opstod en klar arbejdsdeling, hvor kommunaldirektøren tog sig af administrationen og borgmesteren de mere udadvendte aktiviteter.

B. En borgmester er lige blevet valgt til posten. Han er meget interesseret i administration og har en række ideer til, hvordan han vil bestride posten. Hans kommunaldirektør har siddet på posten i mange år og kommer til at fungere som hans læremester i kommunal administration. Gradvist frigør borgmesteren sig imidlertid fra kommunaldirektørens indflydelse. Han gør sig sine egne erfaringer og hører, hvordan man har gjort i andre kommuner. I denne kommune er både borgmester og kommunaldirektør involveret i såvel administration som udadvendte aktiviteter.

C. En aktør med en del års kommunalpolitisk erfaring indtager for første gang borgmesterpositionen. Kommunaldirektøren, der netop var blevet ansat af den gamle borgmester, fyres efter kort tid, og borgmesteren ansætter en ny kommunaldirektør. Borgmesteren interesserer sig for de overordnede linier i kommunens drift og er også en del involveret i udadvendte aktiviteter. I denne kommune fungerer borgmesteren som en slags administrerende direktør, og kommunaldirektøren som hans underdirektør og rådgiver.

Fortællingerne viser, at kommunaldirektørerne via deres personlige ressourcer kan opnå ganske stor indflydelse på arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør, men de viser også, at de kun kan gøre det ved at overbevise borgmesteren.

Man kan sige, at reglen er, at kommunaldirektøren sørger for at "hullerne fyldes ud" efter borgmesteren, og at han her bruger det administrative apparat. Eksempelvis skal borgmesteren helst holde de offentlige taler, men hvis borgmesteren generelt ikke kan lide at holde offentlige taler, eller bare er forhindret denne ene gang, så træder kommunaldirektøren til. I mange tilfælde fungerer dette med at "fylde hullerne ud" som en gensidig overlappning. Borgmesteren eller kommunaldirektøren bliver opmærk-

som på et møde eller en konference, som de måske burde deltage i. De kigger i deres kalender og aftaler hvem af dem, der tager det. Nogle gange har de begge mulighed for at tage afsted.

Der er en bestræbelse blandt mange kommunaldirektører på at skabe en klarere skillelinje mellem politik og administration. Denne skillelinje søges blandt andet opnået gennem forskellige måder at praktisere mål- og rammestyringsprincippet på. Adskillelsen af politik og administration retter sig dog primært mod udvalgenes og byrådets arbejde, men princippet er også i nogen grad slået igennem i forholdet mellem borgmester og kommunaldirektør, idet der nogle steder er lavet uformelle aftaler om en principiel arbejdsdeling mellem de to. Men der er ingen vandtætte skodder, og til syvende og sidst kan borgmesteren gøre, som han vil

... han [BM] siger: "administrationen det tager du dig af". ... men når han har brug for det, så siger han: "jeg er jo iøvrigt øverste administrative leder" og så går han ind..., jeg vil ikke sige, at han kortsletter, men han respekterer ikke fuldt ud, at jeg er administrerende direktør. Det er muligt, at jeg har det samme problem som hundredevis af danske kommunaldirektører, at systemet i Danmark er, at du har et byråd, og du har en borgmester, og borgmesteren er øverste politiske administrative leder. Det står der i Styrelsesloven, og så kommer kommunaldirektøren under ham.

Men hvornår er det så, at borgmesteren ønsker at gå ind i den administrative ledelse af kommunen? Generelt er der to tilfælde. Der er for det første en del borgmestre, som interesserer sig for administrativt arbejde. De ønsker at deltage i udviklingen af kommunens administrative organisation på et relativt detaljeret niveau. For det andet er der de situationer, hvor alle borgmestre ønsker at have en finger med i spillet

... alt det, der lugter af politik, det er mig [BM], resten må du [KD] tage dig af, ...

Den grundregel, som formuleres her, er sandsynligvis gældende for samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester i de fleste kommuner. Problemet er, hvad der menes med ordene "politik" og "resten". Det er en typisk tommelfingerregel, som

dækker over en lang række implicite forståelser, som er delvist kontekstafhængige. De fleste sager, som administrationen arbejder med, kan i princippet blive "politiserede" - komme på dagsordenen i pressen og på møderne i det politiske system. Et par kommunaldirektører vurderer, at mange personaleproblemer i borgerlige kommuner vil gå under betegnelsen "resten", mens de i socialdemokratiske kommuner vil være "politik". En hypotese kunne således være, at personalepolitik i borgerlige kommuner er kommunaldirektørens og personalechefens bord, mens dette område i socialdemokratiske kommuner har større politisk bevågenhed. Det er således ikke en grundregel, som fortæller meget om den konkrete arbejdsdeling, men derimod en grundregel der viser, hvordan kommunaldirektør og borgmester orienterer sig i deres gensidige arbejdsdeling og koordinering. Der ligger naturligvis også i reglen, at kommunaldirektøren skal være i stand til at vurdere, hvad der er "politisk" i den pågældende kommune og situation.

På visse punkter er der dog en ensartet opfattelse af arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør over det meste af landet. Borgmesteren leder byrådsmøder og økonomiudvalgsmøder. Kommunaldirektøren er den, der sikrer, at politiske beslutninger er i overensstemmelse med juridiske og økonomiske spilleregler.

6.1.2.3 Koordineringen mellem borgmesteren og kommunaldirektøren

Den gensidige overlapning i arbejdsopgaver gør det nødvendigt med en velfungerende koordinering mellem kommunaldirektør og borgmester. De varetager i fællesskab, i en arbejdsdeling med betydelig variation, de opgaver, som i managementlitteraturen tilskrives top-lederen. I sådanne teams er det vigtigt for dem at dele den information, som er nødvendig, for at de begge kan varetage deres opgaver. Mintzberg foreslår i en hypotese, at denne koordinering er helt afgørende for, om teamet får succes eller ej.

In some organizations top managers informally create executive teams ... these team arrangements succeed to the extent that nervecenter information can be shared efficiently. (Mintzberg 1980/1973: 131)

Hvordan foregår koordineringen af arbejdet? Her har kommunaldirektør og borgmester udviklet en lang række småprocedurer, som varierer en del fra kommune

til kommune.

For det første er kommunaldirektørens og borgmesterens kontor i næsten alle kommuner placeret lige ved siden af hinanden. Ofte har de en fælles sekretær, hvis kontor ligger imellem de to kontorer, og i reglen står døren åben, sådan at de kan se og ofte også høre, hvad den anden laver. Denne 'fysiske strukturering' af kommunikationen mellem kommunaldirektør og borgmester er uhyre væsentlig.

Tidligere var der et sekretærkontor imellem hans kontor og mit kontor. Jeg besluttede så, at jeg ønskede, at mit kontor og hans kontor de skulle ligge direkte op til hinanden. Det giver den meget hurtige mulighed for kommunikation. Som regel står min dør åben, når der ikke er nogen herinde, og det gør hans også, så vi har en løbende og kammeratlig kontakt. ... Tidligere kunne han komme og gå, uden at jeg rigtig kunne følge med i det. Han kunne drøfte med forskellige af mine chefer, uden jeg vidste det. Ikke fordi det var hemmeligt, men jeg ville have en fornemmelse af, hvad der sker i huset ...

Herudover afdækker interviewene og observationerne en række tommelfingerregler, som kan være mere eller mindre generelle.

Vedrørende kommunaldirektørens rådgivning af de øvrige politikere havde en kommunaldirektør følgende tommelfingerregel:

... hvis det er et helt konkret spørgsmål til en konkret sag, ja eller nej; så er der ikke noget at komme efter. Men hvis det er sådan lidt mere ovre, hvor det kan få en politisk betydning, så er det sidste, jeg siger til den pågældende: "Jeg ringer lige over og siger det til ... [BM]." Så ved de, at borgmesteren har fået det at vide.

Gennem denne tommelfingerregel sikrer kommunaldirektøren sig, at borgmesteren er klædt på til at tackle eventuelle problemer i det politiske system. Samtidig ved politikerne, hvor de har ham, og han markerer, at kommunikationen mellem borgmester og kommunaldirektør fungerer.

Herudover er der generelt en tommelfingerregel om løbende at holde hinanden informeret om, hvad man foretager sig.

... det ligger sådan set i at gøre dagen eller ugen færdig, at man lige ved, hvilke møder der har været. At vi lige snakker om det, og hvor han [BM] ikke gør det, ja, så er det min opgave at få spurgt.

6.1.2.4 Problemer i samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester

Der kan være mange grunde til konflikter med borgmesteren.

Den mest grundlæggende potentielle konflikt er, at borgmesteren som udgangspunkt er mest orienteret mod det politiske system, mens kommunaldirektøren er mest orienteret mod forvaltningens problemer. Hvis borgmesteren totalt mangler fornemmelse for forvaltningens arbejde, eller hvis kommunaldirektøren mangler politisk tæft, og de ikke er i stand til at komplementere hinandens mangler, så er der problemer med kommunens ledelse.

Et andet og næsten værre problem for kommunaldirektøren er, hvis borgmesteren også mangler fornemmelse for og gennemslagskraft i det politiske system. Så bliver det svært for forvaltningen at få klare retningslinier fra politikerne. Det kan være svært at lede administrationen, hvis politikerne ikke har en fast holdning til en sag, men i stedet skifter mening, "som vinden blæser".

Det var et helvede at komme igennem den periode. Der var ikke flertal for noget som helst, og det var fra sag til sag man "lalrede" rundt.

Man kan sige, at manglen på veletablerede interesser/holdninger, der gør det politiske system forudsigeligt i konkrete sager, kan være et alvorligt problem. Her har borgmesteren en central rolle, som kun han er berettiget til at spille. Kommunaldirektøren kan hjælpe ham og rådgive ham, men kun via borgmesteren kan kommunaldirektøren påvirke det politiske spil.

Jeg må ikke blande mig i politik, selvfølgelig - men det kan man jo ikke undgå, ... så det er som borgmesterens rådgiver, man blander sig i politik alligevel.

Samspillet karakter gør, at ethvert forsøg på at blande sig udenom borgme-

steren er næsten utænkeligt. Kaotiske politiske situationer kan opstå i kommuner, hvor det politiske flertal er på vippen, eller i flertalskommuner, hvor der opstår splid indenfor partiet. I sådanne situationer aktiveres et potentielt dilemma, som er indbygget i kommunaldirektørpositionen, idet kommunaldirektøren både er ansat som borgmesterens og hele byrådets rådgiver.

For det tredje kan reglen om at gøre borgmesteren opmærksom på problemer, som han måske selv er ansvarlig for, indimellem skabe problemer for kommunaldirektøren:

... det er jo før sket i historien, at når der meddeles et dårligt budskab, så vælger man at slå budbringeren ihjel frem for at løse problemet ...

Kommunaldirektører med en stærk borgmester, der er ved at gennemtrumfe noget, der på en eller anden måde er betænkeligt i forhold til den velfærdsstatslige forestillingsverden, står i et ubehageligt dilemma. Hvis man ser bort fra kommunaldirektørens personlige moral, drejer problemstillingen sig om, hvorledes hans handlinger i den konkrete situation vil blive opfattet i den offentlige kontekst. Der er en loyalitetsforpligtelse overfor borgmesteren, der er en forpligtelse til som rådgiver at sige til og fra, og der er en lang række spilleregler, der aktiveres via regulative og normative strukturer. I mange tilfælde kan kommunaldirektøren henholde sig til rådgiverrollen. "Jeg gjorde min pligt og advarede borgmesteren. At han så gjorde det alligevel, må jeg bare tage til efterretning - det er hans ret".

For det fjerde kan uenighed eller uklarhed om arbejdsdelingen mellem kommunaldirektøren og borgmesteren føre til konflikter. Den ideelle arbejdsdeling set fra kommunaldirektørens stol er nok den, hvor borgmesteren har styr på politikken, forstår forvaltningens arbejdsbetingelser, men i øvrigt holder en vis distance til forvaltningsarbejdet.

For det femte kan borgmesteren have begået ubehagelige fejl, som kommunaldirektøren bliver sat til at udrede.

For det sjette kan der være uenighed mellem kommunaldirektøren og borgmesteren om kommunaldirektørens engagement udenfor forvaltningen. I hvor høj grad

kommunaldirektøren skal være internt eller eksternt orienteret.

Listen er ikke udtømmende. Det korte af det lange er, at hvis kommunaldirektøren og borgmesteren ikke kan håndtere disse potentielle konflikter på en rimelig måde, så må kommunaldirektøren prøve at finde en anden stilling.

6.1.3 Borgmester-kommunaldirektørrelationen belyst med surveyen

I de to foregående afsnit er relationen mellem kommunaldirektør og borgmester blevet belyst på grundlag af observationer og interviews. En række af de regler, der er knyttet til relationen, er blevet beskrevet. Disse data var baseret på observationer i fem kommuner og interviews i femten kommuner. Der er således tale om casestudier, hvor man strengt taget ikke kan vide, hvor udbredte forhold der er tale om. Der er i det foregående argumenteret for at nogle regler er lokale, mens andre regler sandsynligvis gælder mere generelt. Argumentationen har bygget på teori, på sammenligninger af cases og på at referere tilbage til en fælles, hermeneutisk for forståelse. I dette afsnit belyses relationen til borgmesteren ved hjælp af en landsdækkende enquete, som blev besvaret af 200 kommunaldirektører i 1995 (se appendix, bilag ?). På baggrund af dette materiale kan man således hævde, at der er tale om ret generelle forhold. Til gengæld er det med et sådant materiale kun muligt at nå frem til en relativt overfladisk forståelse af relationens karakter. Surveymaterialet bruges her til at vurdere to forhold. For det første søges borgmesterens stilling i det politiske system vurderet (C30-34, se appendix bilag ?), og for det andet vurderes arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester (D35).

6.1.3.1 Borgmesteren og det politiske system

Som det blev klart i det foregående afsnit, betyder det meget for kommunaldirektørens arbejde, at borgmesteren har en "stærk" position i relation til det politiske system.

For det første fordi det i høj grad er via borgmesteren, at kommunaldirektøren har mulighed for at påvirke de beslutninger, som sætter rammerne for hans arbejde, og for det andet fordi en politisk "svag" borgmester komplicerer kommunaldirektørens

dobbelte opgave som rådgiver for både borgmesteren og hele byrådet. I dette afsnit undersøges nogle tal, som indikerer, hvor udbredte henholdsvis "stærke" og "svage" borgmestre er, og som endvidere indikerer det politiske "klima" i kommunen.

En indikator på, om der tale om en politisk "stærk" eller svag borgmester, er, hvordan kommunaldirektørerne vurderer hans stilling indenfor hans eget parti. Godt 70% af de 200 kommunaldirektører vurderer, at borgmesteren er sit eget partis ubestridte leder, mens knap 17% vurderer, at hans stilling er truet, men at han stadig fremstår som partiets leder.

En stærk position indenfor eget parti er imidlertid ikke nok til at kunne styre byrådet i de fleste danske kommuner. I godt 69% af kommunerne er der ikke et parti, der har det absolutte flertal, mens der i knap 31% af kommunerne er et parti, der har det absolutte flertal. I sådanne kommuner er det, med undtagelse af tre kommuner, enten socialdemokratiet eller venstre, der har det absolutte flertal.

De fleste danske byråd ledes således af en alliance mellem to eller flere partier, og her er det vigtigt for kommunaldirektørens arbejde, om forholdet mellem de store partier er præget af en konflikt eller en konsensus tradition. 12% af kommunaldirektørerne vurderer, at der mange konflikter imellem kommunens store partier, 25% vurderer at der er nogle konflikter, 55% vurderer at der er få konflikter, mens 8% vurderer, at der ikke er nogle konflikter.

Endelig kan borgmesterens styrke i det politiske system også afhænge af hans fremtidige muligheder for at blive genvalgt. Knap 54% af kommunaldirektørerne vurderer, at borgmesteren er næsten sikker på genvalg, knap 35% vurderer at borgmesteren har de bedste chancer, men at det er usikkert, mens godt 7% vurderer, at borgmesteren sandsynligvis vil miste posten.

Hvilket billede tegner disse tal af hvor stærkt borgmesteren står i det politiske system? Det afhænger blandt andet af, hvordan de forskellige tal hænger sammen. Hvis borgmesteren er den ubestridte leder af sit parti i alle de kommuner, hvor et parti dominerer, så kan man med rimelig sikkerhed sige, borgmesteren har en "stærk" politisk position. Knap 25% af undersøgelsens borgmestre er ifølge deres kommunaldirektørs vurdering i den situation. Ca. en fjerdedel af landets borgmestre kan således

betegnes som "bykonger", idet de er den ubestridte leder af et parti, der har det absolutte flertal i kommunalbestyrelsen.

Endvidere må det være rimeligt at gå ud fra at i de godt 6% af kommunerne, hvor borgmesteren vurderes at have en svag position i sit eget parti, der har man en politisk "svag" borgmester.

Herudover kunne man argumentere for, at i de 63% af kommunerne, hvor der er ingen eller få konflikter imellem de store partier, der gør det ikke så meget, hvis der eventuelt skulle være en politisk svag borgmester.

Alt i alt tyder tallene på, at der i de fleste kommuner ikke er de store problemer med politisk ustabile forhold.

6.1.3.2 Arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester

Tabel 6.1.3.2: Arbejdsdelingen imellem kommunaldirektør og borgmester (N = 200)

I samarbejdet mellem borgmester og kommunaldirektør opstår der gerne en naturlig arbejdsdeling. Hvordan vil du beskrive arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør indenfor følgende områder?					
	I meget høj grad 1	I høj grad 2	I nogen grad 3	I mindre grad 4	Slet ikke 5
1. Borgmesteren følger kommunens administration meget tæt	10,0%	24,0%	33,0%	30,0%	3,0%
2. Borgmesteren er involveret i forberedelse af dagsordener og bilag til byrådsmøder	9,5%	20,0%	30,0%	29,0%	11,5%
3. Borgmesteren er involveret i kontrol med referat fra byrådsmøderne	2,0%	6,5%	10,0%	29,0%	52,5%
4. Borgmesteren koncentrerer sig om politiske spørgsmål snarere end om administrative detaljer	21,7%	32,3%	34,8%	10,1%	1,0%
5. Borgmesteren er involveret i indførelse af nye administrative strukturer, rutiner og regler på rådhuset	2,5%	11,1%	26,1%	34,7%	25,6%
6. Borgmesteren er involveret i samarbejdsudvalgs- og personale-møder	1,5%	8,0%	14,0%	24,0%	52,5%
7. Borgmesteren varetager selv kontakten til medierne	38,0%	39,5%	20,5%	1,5%	0,5%
8. Borgmesteren bruger kommunaldirektøren til politisk sparring	23,1%	35,2%	34,2%	5,0%	2,5%

I dette afsnit vurderes arbejdsdelingen mellem kommunaldirektøren og borg-

mesteren på grundlag af surveydata.

Fortællingerne i afsnit 6.1.2, som var baseret på interviewene, indikerer, at det antal år borgmesteren og kommunaldirektøren har siddet i positionen, kan have temmelig stor betydning for arbejdsdelingen imellem de to.

I 1995 havde knap 29% af landets borgmestre siddet i to år, 24% havde siddet i seks år, og knap 12% havde siddet i ti år. Knap 64% af borgmestrene havde i 1995 siddet på posten i seks år eller mindre. Til sammenligning hermed havde 46% af kommunaldirektørerne siddet i seks år eller mindre. I gennemsnit havde kommunaldirektørerne således en højere anciennitet i positionen.

Herefter gås der over til den arbejdsdeling, der er opstået i relationen mellem kommunaldirektør og borgmester.

Det overvejende billede af arbejdsdelingen mellem kommunaldirektør og borgmester må siges at være variation. Det er temmelig forskelligt, hvilken arbejdsdeling der er opstået i de forskellige kommuner. Ved fortolkningen af tabellen skelnes der mellem tre grupper. I høj og meget høj grad slås sammen til en gruppe (1-2). I nogen grad betragtes som en mellemgruppe (3), mens i mindre grad eller slet ikke slås sammen til en gruppe (4-5). Ved de to første spørgsmål fordeler landets borgmestre sig nogenlunde med en tredjedel i hver gruppe. Dette er faktisk bemærkelsesværdigt, når man tænker på, at spørgsmålene vedrører opgaver, som borgmesteren ifølge styrelsesloven har ansvaret for. Spørgsmål tre, fem og seks viser nogle opgaver, hvor mere end 60% af borgmestrene ligger i gruppe (4-5) og mindre end 14% ligger i gruppe (1-2). Altså nogle opgaver som prioriteres lavt af de fleste borgmestre. Det drejer sig om kontrol med referater, indførelse af nye administrative strukturer og involvering i samarbejds- og sikkerhedsudvalgsmøder. Spørgsmål fire, syv og otte viser nogle opgaver, hvor mere end 50% af borgmestrene ligger i gruppe (1-2), og mindre end 12% ligger i gruppe (4-5). Altså nogle opgaver som prioriteres højt af de fleste borgmestre. Det drejer sig om politiske spørgsmål versus administrative, kontakten til medierne og brug af kommunaldirektøren til politisk sparring.

6.1.4 Generelle træk i Borgmester-kommunaldirektørrelationen

Nogle generelle temaer og konklusioner om relationen mellem kommunaldirektøren og borgmesteren. Hvilke generelle regler og ressourcer kendetegner samspillet? Hvilke situationsspecifikke regler og ressourcer kendetegner samspillet? Hvordan kan man på denne baggrund forstå kommunaldirektørens handlinger og vurdere hans indflydelse?

En regel synes at være, at kommunaldirektør og borgmester skal afstemme og være nogenlunde orienteret om hinandens færden.

En anden regel synes at være, at kommunaldirektøren skal være velorienteret og have meninger om sager af politisk betydning, og herigennem være i stand til at rådgive borgmesteren.

En tredje regel er uden tvivl, at kommunaldirektøren må acceptere at borgmesterens vurdering af en sag er den, der i sidste instans afgør, hvad der skal gøres - i tilfælde af uenighed er det borgmesteren, der bestemmer. Kun via sin evne til at overbevise borgmesteren om dette eller hint over kommunaldirektøren sin indflydelse i disse situationer.

En fjerde regel synes at være, at kommunaldirektøren udfylder de huller, som borgmesteren efterlader. Hvis borgmesteren ikke interesserer sig for administration, overlades det administrative til kommunaldirektøren. Hvis borgmesteren ikke ønsker at involvere sig i forberedelsen af kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmøder overlades det til kommunaldirektøren. Hvis borgmesteren interesserer sig meget for udadvendte aktiviteter og sjældent kommer i forvaltningen, bliver kommunaldirektøren i borgmesterens fravær en slags administrerende direktør.

6.1.5 Forskellige borgmester-kommunaldirektørrelationer - en typologi

Ovenstående gennemgang giver indblik i de mange variationer, der kan være i samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester, den viser, hvordan de mest udbredte regler, som strukturerer samspillet, integrerer dette i den velfærdsstatslige forestillingsverden, og den viser at en lang række mere lokale tommelfingerregler, for

hvordan man håndterer samspillet, er udviklet. Som en afslutning på denne analyse af samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør vurderes dette på grundlag af en oversigtsmæssig typologi for forskellige politikere-embedsmandsrelationer. På bekostning af mangfoldige nuancer og detaljer, som i realiteten gør enhver borgmester-kommunaldirektørrelation unik, giver en typologi overblik og tydeliggør kontrasterne mellem forskellige samarbejdsrelationer.

Det store spørgsmål, når man udarbejder en typologi, er, hvilke dimensioner man skal basere den på. Her tages der udgangspunkt i en typologi udviklet af politologen Guy Peters (1987).

Ifølge Guy Peters kan man uddrage fem basale modeller for samspillet mellem politikere og embedsmænd ved en gennemgang af den internationale politologiske litteratur om dette emne (Peters 1987: 258). Modellerne skal betragtes som en slags idealtyper. Ingen eller meget få politiske systemer vil kunne beskrives med en af disse modeller, og de fleste systemer vil til tider kunne fremvise træk fra dem alle. Modellerne er primært tænkt i forhold til statslig ledelse, men er udformet mere generelt til ethvert politisk demokratisk system. I det følgende præsenteres modellerne og relateres til den kommunale organisation.

Den formelle model: I den formelle model er den administrative leder reduceret til loyalt at udføre politikernes ordrer. Den kan betragtes som en transformering af den hierarkiske stat (se teorikapitlet) til individniveau. Politikerne træffer beslutningerne, og administrationen implementerer og administrerer dem. Webers bureaukrati (1992/-1922: 51-56) og Wilsons opfattelse af forholdet mellem administration og politik (1992/-1887: 11-24) hører hjemme i denne model. Modellen er i Danmark formelt forankret i grundloven, og i relation til kommunerne i den kommunale styrelseslov. Normativt er den forankret i tankerne om repræsentativt folkestyre.

Landsbyliv-modellen: I denne model knyttes politikere og embedsmænd sammen i en fælles, organisatorisk alliance overfor omverdenen. Via rekruttering og socialisering udvikler politikere og embedsmænd fælles opfattelser af, hvordan "man gør". Samspillet er præget af konsensus og gensidig tilpasning.

Sektor-modellen: I denne model er udgangspunktet for samspillet en fælles alliance mellem politikere og embedsmænd indenfor de enkelte sektorer. Mens man i landsbyliv-modellen antager, at alliancer opstår i toppen af hierarkiet på tværs af funktioner, så antager man i sektor-modellen, at alliancer opstår indenfor de enkelte funktionelle enheder.

Modsætnings-modellen: Antager at der er konkurrence om magt mellem politikere og embedsmænd, eksempelvis om et konkret policyområde. Politikerne mener en hel masse, men administrationen gør, som den finder det rigtigst. Organisationens policy er for vigtig til, at man kan tage sig alt for meget af, hvad skiftende politikere måtte mene. Konflikten kan eventuelt være maskeret som en konflikt om, hvad der er politik, og hvad der er "teknik".

Bureaukrat-modellen: I den femte model antages det, at det er embedsmændene, som bestemmer. Ganske vist er det politikerne, der formelt træffer beslutningerne, men problemerne er for uoverskuelige og komplekse, og politikerne mangler evnerne og tiden til at sætte sig ordentligt ind i sagerne. De bliver blot et legaliserende stempel på embedsmændenes beslutninger.

De organisatoriske konsekvenser af de fem modeller kan beskrives ud fra fem dimensioner.

Den første dimension drejer sig om **den fremherskende stemning**, der må forventes at præge samspillet mellem aktørerne i modellerne. Her kan man antage, at de fire af modellerne vil være præget af en integreret stemning. I den formelle model accepteres politikernes demokratiske legitimitet som det ultimative udgangspunkt. I bureaukrat-modellen accepteres bureaukraternes ekspertise som udgangspunktet. I landsbyliv-modellen er der generel konsensus blandt toppolitikere og embedsmænd. I sektor-modellen hersker en integreret stemning mellem politikere og embedsmænd indenfor de funktionelle enheder, men der kan være konfliktfyldt stemning mellem enhederne. Kun i modsætnings-modellen hersker der generelt en konfliktfyldt stemning mellem politikere og embedsmænd.

Den anden dimension drejer sig om, hvilken gruppe aktører, der er "vindere" eller har **den største indflydelse** i organisationen. De to yderpunkter er den formelle model og bureaukrat-modellen, med henholdsvis politikere og bureaukrater som egentlige magthavere. I landsbyliv- og sektor-modellen har begge grupper indflydelse, mens det varierer i modsætningsmodellen.

Den tredje dimension vedrører organisationens **primære konfliktløsningsmekanisme** mellem parterne. I den formelle model er det ordrer fra politikere til embedsmænd. I landsbyliv- og sektor-modellerne er det forhandlinger. I modsætnings-modellen er det magtforhold i den konkrete sag. Endelig er det i bureaukrat-modellen abdikation. Politikerne trækker sig skuffet tilbage, fordi han ikke kunne få sin vilje igennem.

Den fjerde dimension omhandler interaktions- eller **beslutningsstil**. I den formelle model vil beslutningerne være præget af hierarkisk autoritet, i landsbyliv-modellen af gensidighed, i sektor- og bureaukratmodellen af ekspertautoritet, og i modsætnings-modellen af konflikt.

Endelig omhandler den femte dimension, hvilke **policy-konsekvenser** man kan forvente af modellerne. Hvis det politiske system er præget af konkurrence mellem partierne, må man forvente, at policy vil variere i den formelle model. Policy må også forventes at variere i modsætnings-modellen. I landsbyliv-modellen må man forvente, at policy vil være kendetegnet af stabilitet i perioder og på områder med stabile omgivelser. Er omgivelserne præget af turbulens og forandring, må man forvente lederskab, fordi organisationen må tilpasses for at overleve. I sektor-modellen må der forventes interessedominans. Hensynet til helheden må vige for sektorinteresserne. Endelig vil man i bureaukrat-modellen, med forbehold, forvente stabilitet. Med forbehold, fordi også administrationen udvikler sig, men oftest gradvist og langsomt.

Hvordan kan man, med udgangspunkt i Guy Peters modeller, betegne samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør på baggrund af de foregående analyser? Skal man pege på én fremherskende model, er det uden tvivl landsbylivmodellen. Kommunaldirektøren og borgmesteren danner tandem - udgør et team, der arbejder sammen om at lede den kommunale organisation. Den generelle tendens er, at der er konsensus imellem borgmester og kommunaldirektør om de centrale opgaver og

målsætninger, og deres gensidige arbejdsdeling om de forskellige ledelsesopgaver. Når den primære tendens er konsensus, bliver det meningsløst at tale om vindere eller tabere. Beslutningsstilen er præget af gensidighed. Guy Peters angiver, at den primære konfliktløsningsmekanisme i landsbylivmodellen vil være forhandlinger. Her er det naturligvis et spørgsmål om, hvad man lægger i konfliktbegrebet, men alvorlige konflikter mellem borgmester og kommunaldirektør "løses" uden tvivl ved, at borgmesteren sætter sin vilje igennem i kraft af sin formelle autoritet. Det er der nogle eksempler på i de senere år, og også i dette datamateriale. Kommunaldirektøren må overbevise borgmesteren om det rigtige i sine holdninger, og kan han ikke det er der ikke noget at gøre ved det - borgmesteren bestemmer - "og sådan bør det vel også være," som en kommunaldirektør udtrykte det. På policy-konsekvens dimensionen passer landsby-liv modellen fint. Kommunaldirektøren og borgmesteren arbejder sammen om enten at bevare status quo eller at udøve lederskab.

Landsbyliv-modellen må således betegnes som den mest korrekte generelle beskrivelse af samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør, selv om det ikke er ensbetydende med, at elementer fra de andre modeller ikke forekommer.

6.2 Kommunaldirektørens samspil med forvaltningscheferne

Forvaltningscheferne er sammen med borgmesteren de vigtigste aktører i kommunaldirektørens arbejde. I dette afsnit belyses relationerne med interviews og observationer. Ganske få spørgsmål i surveyen, udover dem der blev anvendt i kapitel 5, belyser dette samspil. Dog skal det bemærkes, at 91% af kommunaldirektørerne angiver, at de tillægger opgaven: "Stimulere til samarbejde mellem sektorforvaltninger", stor eller meget stor vægt. Stimuleringen til dette samarbejde sker primært gennem forvaltningscheferne.

6.2.1 Samspillet med forvaltningscheferne belyst med interviews

I dette afsnit belyses relationen til forvaltningscheferne med interviews. De femten interviews er finkæmmet for kommunaldirektørens holdninger til og handlinger i forhold til forvaltningscheferne. I det følgende belyses samspillet med cheferne med udgangspunkt i nogle gennemgående temaer i interviewene.

1. Loyalitet og sammenhold versus sektorisering og konflikt.

Et gennemgående tema i interviewene med kommunaldirektørerne er, at der eksisterer et overordnet succeskriterie for relationerne indenfor chefgruppen. Loyalitet, åbenhed og sammenhold indenfor chefgruppen anses for godt, mens sektorisering og konflikter er af det onde. I mange af interviewene beskriver kommunaldirektøren den heroiske kamp, der er ført for at skabe fodslag og sammenhold i en splittet chefgruppe. Tager man interviewene for pålydende, tegnes der lettere karikeret et billede af en chefgruppe præget af sektorisering og magtkampe frem mod slutningen af 80'erne, hvorefter en heroisk indsats i slutningen af 80'erne og starten af 90'erne skabte en ret fast sammentømret og loyal chefgruppe.

den her organisation var temmelig splittet, da jeg kom. ... Der var ikke nogen accept af sektorerne indbyrdes og meget krig ude i marken. Der har vi fået det hele på plads; det var nok en af hovedopgaverne.

... det var ingen chefgruppe ... man kunne ikke blive enige om noget som helst. Det var sektorinteresser og egeninteresser og så videre. Man havde i virkeligheden et system, der var utroligt godt til at hindre, at nogen som helst beslutninger overhovedet blev gennemført. Så havde de [forvaltningscheferne] en udvalgsformand, og så havde de en anden politiker de kunne gå til, og de var aldrig enige, og de gik ud og modarbejdede hinanden, lige så snart de var uden for døren. ... det kunne vi simpelthen ikke arbejde med. ... vi satte et arbejde i gang, og vi hyrede også Kommunernes Landsforening til at hjælpe os, ... vi gennemførte en proces. nu har vi en chefgruppe, der fungerer.

2. Arbejdsdeling og koordinering

I mange kommuner er det, som chefgruppen er blevet samlet om, i høj grad en mobilisering for at få styr på økonomien - om et fælles ansvar for at udmeldte budgetrammer overholdes.

... jeg har gode forvaltningschefer omkring mig, de er dygtige, og jeg blander mig normalt aldrig nogensinde i deres arbejde, men det er under den udtrykkelige bibetingelse, at de holder deres budgetter, altså har en god budgetdisciplin ...

Kommunaldirektørens udtalelser skal ses på baggrund af, at kommunen har været igennem en økonomisk hestekur. Citatet fortæller om en arbejdsdeling imellem kommunaldirektør, borgmester og økonomiudvalg på den ene side og forvaltningschefer og stående udvalg på den anden side - en arbejdsdeling der synes at være generel:

... jeg blander mig ikke særligt meget i sektorernes daglige liv, fordi det synes jeg ikke er rimeligt, når man har ansat mennesker, der er uddannet til det, at man så skal gå og blande sig i det.

Arbejdsdelingen er indbygget i den kommunale organisationsstruktur, hvor forvaltningschefer og fagudvalg er ansvarlige for sagerne faglige, substantielle side, og kommunaldirektør, borgmester og økonomiudvalg er ansvarlige for den overordnede økonomiske prioritering. Denne arbejdsdeling har været til debat og er blevet opblødt, men den fundamentale arbejdsdeling eksisterer stadig. Den medfører en fundamental rollefordeling, som kan opfattes som en kognitiv strukturering af, hvilke problemstillinger aktørerne fokuserer på i deres arbejde. Forvaltningscheferne fokuserer primært på at få deres forvaltning til at fungere så effektivt som muligt indenfor budgetrestriktionerne. Kommunaldirektøren fokuserer primært på den overordnede prioritering og koordineringen mellem forvaltningerne. En kommunaldirektør beskriver grundtonen i samspillet med forvaltningscheferne på følgende måde:

... jeg sidder selvfølgelig hele tiden med den kasket, der hedder kommunens helhed, og kommunens politik og kommunens mål. Men det betyder ikke, at man ikke kan være fleksibel.

Et vigtigt redskab til at koordinere chefgruppens arbejde er chefgruppemødet, som behandles nærmere i kapitel 7.

3. Indgriben i forvaltningschefernes arbejde

Kommunaldirektørernes indgriben i forvaltningschefernes arbejde kan sammenfattes i en række samspilsmodeller, hvis underliggende problemstilling er, hvordan kommunaldirektøren kan koordinere og intervenere, samtidig med at den generelle arbejdsdeling og dermed forvaltningschefernes kompetence respekteres.

... der kan jeg nogle gange være sparringspartnere for dem, eller rådgiver ... Så er der en anden funktion, hvor jeg forsøger at tvinge dem til at tænke på den helhed, der hedder kommunen, ... der har jeg nok mere en primus motor funktion i forhold til dem, og ligesom at forsøge at trække dem med i et eller andet, som vi kan blive enige om.

Det kan være ved konkrete sager, og det kan være mere generelt:

... kommunaldirektørens arbejdsfelt skifter over mod den fagforvaltning, hvor der sidder en chef, der måske ikke kører så stærkt.

Den drastiske men ikke ualmindelige konsekvens af kommunaldirektørens rolle som tovholder er, at han i kortere eller længere perioder fungerer som konstitueret forvaltningschef, hvis en forvaltningschef af den ene eller anden årsag er holdt op. I andre tilfælde ansættes en souschef til konstitueret forvaltningschef, og kommunaldirektøren må så være mere opmærksom på at bakke ham op. Da det er blevet mere almindeligt med udskiftninger på chefterne, har denne overlappingsopgave udviklet sig til en ikke uvæsentlig del af kommunaldirektørens arbejde.

4. Konfliktlinier i samspillet med forvaltningscheferne

Det er dog ikke uden problemer:

... vi [kommunaldirektør og økonomichef] kan jo bare sige: jamen kommunens økonomi ser sådan ud, og der er de og de penge, nu må vi

altså finde ud af at skære ned. Det er nemt at sige. Og vi vil jo godt have abekatten landet på to forvaltningscheferes skuldre, som så skal hen at finde ud af, hvordan gør vi nu det. ... jeg tror nok, at forvaltningscheferne har et større dilemma end en økonomichef og en kommunaldirektør vil kunne komme i.

Denne konfliktlinie er blevet sammenfattet i en skelnen imellem sektoradvokater og -vogtere (Wildavsky 1974) indenfor budgetlægningsteorien. Problemstillingen vil blive belyst mere indgående i kapitel 8, hvor arbejdet med budgettet analyseres som en af kommunaldirektørens centrale 'opgaver'.

6.2.2 Samspillet med forvaltningscheferne belyst med observationer

I dette afsnit belyses relationen til forvaltningscheferne på grundlag af en uges observationer i en mellemstor kommune.

Fortælling 6.2.1: En uges kommunaldirektør-forvaltningschef relationer

Mandag: 8.58 - 12.45 holdes det ugentlige chefgruppemøde. Kommunaldirektøren, den tekniske chef og socialchefen er til stede. I denne uge er økonomichefen ikke med, da han er på kursus. Punkterne der behandles er: 1) Budget 1995-98, 2) Regeringsgrundlaget - "fælles fremtid", 3) Handlingsplan for den kommunale administration, 4) Røgfri lokaler, 5) Vikardækning i forbindelse med afdelingsmødernes fraflytning, 6) Indbydelse fra geodatacenter, 7) Mellemkommunalt samarbejde.

13.22 mødes kommunaldirektøren, den tekniske chef og byplanarkitekten for at drøfte kommunens eventuelle køb af et hus i centrum. Sagen skal op på økonomiudvalgsmøde senere på dagen. 13.25 ankommer borgmesteren til mødet. 13.54 forlader byplanarkitekten mødet og 13.55 forlader den tekniske chef mødet.

Tirsdag: 11.19 kommer den tekniske chef ind på kommunaldirektørens kontor. Noget bilagsmateriale er sendt til en forkert afdeling. Snak om hvad der skete på økonomiudvalgsmødet vedrørende to sager. Snak om et butikcenter i centrum. Det aftales at den tekniske direktør skal med til møde om butikcenter.

11.29 kommer socialchefen forbi. Kommunaldirektør, socialchef og teknisk chef har et uformelt formiddagsmøde: Snak om annonce i blad for sygehusadministratorer. Snak om en medarbejders holdninger til butikcenteret. Snak om en andelsboligsag fra økonomiudvalgsmødet. Snak om veje, kloakering og privat fællesvej - overveje en anden lokalplan.

11.40 forlader den tekniske chef mødet, og kommunaldirektøren og socialchefen snakker videre om at 1) en orlovsordning er blevet godkendt, 2) et økonomiudvalgsmedlem ønsker en uddannelseskonsulent ansat, 3) referatet fra et afdelingsledermøde var alt for skarpt. 11.50 går socialchefen videre.

Onsdag: er kommunaldirektøren afsted til møder udenfor kommunen.

Torsdag: 14.08-14.44 er den tekniske chef inde for at snakke med kommunaldirektøren om en række sager: Transportafregning, besøg på biogasanlæg, møde i erhvervsråd om butiksskade, overvejelse om ekspropriation af bygning, overvejelser om kemikaleplads.

15.23 - 15.31 er socialchefen forbi vedrørende et par sager.

I fortælling 6.2.1 ses samtlige ansigt-til-ansigt relationer imellem kommunaldirektør og forvaltningschefer i én mellemstor kommune i én uge i 1994. Det tidspunkt, de er sammen, og det omtrentlige indhold af interaktionen er skitseret. I det følgende gennemføres en "systematisk refleksion" med udgangspunkt i beretningen ovenfor.

Ugen starter med det faste ugentlige chefgruppemøde med en dagsorden der er udsendt på forhånd. Chefgruppemødet har i mange kommuner udviklet sig til et centralt forum for samspillet mellem forvaltningschefer og kommunaldirektør. Det analyseres nærmere i kapitel 7, og vil ikke blive behandlet yderligere her. Udover chefgruppemødet er samspillet mellem kommunaldirektør og forvaltningschefer i denne uge præget af økonomiudvalgsmødet.

Den tekniske chef og byplanarkitekten er indkaldt af kommunaldirektør og borgmester til at drøfte en sag, før den skal på økonomiudvalgsmødets dagsorden. Deres opgave er at komme med en vurdering af de teknisk-faglige sider af sagen. Om tirsdagen kommer socialchefen og den tekniske direktør primært forbi for at høre, hvordan det gik med nogle af de sager, som de havde på dagsordenen. Hvordan var indstillingen blandt politikerne? Hvad var baggrunden for beslutningen? Om torsdagen kigger de to chefer ind for at drøfte nogle konkrete sager. Møderne om tirsdagen og torsdagen har en uformel afslappet karakter. Man udveksler information om, hvad der er sket, og holdninger til det der er sket og eventuelt skal ske. Alle møderne i denne uge har en 'backstage' karakter. Man fungerer ikke som team, der optræder overfor et publikum, men snarere som et team der koordinerer og forbereder en optræden.

På møderne om mandagen og tirsdagen er relationen mellem forvaltningschefer og kommunaldirektør præget af økonomiudvalgsmødet. Selve økonomiudvalgsmødet analyseres nærmere i kapitel 7, men det er centralt for forståelsen af samspillet mellem forvaltningschefer og kommunaldirektør i denne uge. Forvaltningscheferne deltager ikke i mødet, men det gør kommunaldirektøren. Han fungerer som en 'fortolkende' kobling mellem politikerne og forvaltningscheferne. Sagsgangen kan forløbe på følgende måde: Forvaltningschefen redegør for sagen for kommunaldirektøren. Det kan foregå på chefgruppemødet eller på tomandshånd. I de fleste tilfælde foreligger der en formel indstilling til økonomiudvalgsmødet fra det pågældende stående udvalg

og/eller chefgruppen. Men herudover redegør forvaltningschefen for de mere uformelle aspekter ved sagen overfor kommunaldirektøren - i al fald hvis der er tale om en sag, der potentielt kan blive politisk kontroversiel. Eventuelt får både borgmester og kommunaldirektør en redegørelse. Før økonomiudvalgsmødet har borgmester og kommunaldirektør formøde, og her gives der særlig opmærksomhed til sager, der kan forventes at være politisk kontroversielle. På selve mødet er det borgmesteren, der redegør for de nærmere aspekter ved sagen overfor politikerne. Man kan sige, at forvaltningschefen "klæder kommunaldirektøren på" med uformel sagsspecifik viden, at kommunaldirektøren klæder borgmesteren på, og at borgmesteren klæder politikerne på til at træffe en beslutning. Herefter går informationsstrømmen den anden vej.

Kommunaldirektøren fortolker politikernes formelle beslutning og uformelle holdninger til den pågældende sag for forvaltningscheferne. Han er forvaltningschefernes primære kilde til viden om de politiske drøftelser og den "stemning", der prægede debatten om det pågældende punkt.

6.2.3 Sammenfatning om samspillet med forvaltningscheferne

En række temaer i samspillet inellem kommunaldirektør og forvaltningschefer er blevet belyst, og en række af de regler, som strukturerer samspillet inellem dem, er blevet afdækket. Det generelle problem set fra kommunaldirektørens stol er, hvordan han kan etablere et samspil som på den ene side respekterer arbejdsdelingen, og på den anden side giver kommunaldirektøren mulighed for at koordinere og om nødvendigt intervenere i forvaltningschefernes ansvarsområder. Denne balancegang håndteres af nogle kommunaldirektører med udgangspunkt i budgetrestriktionerne. Så længe disse overholdes, blander de sig ikke i forvaltningschefernes arbejde. Andre kommunaldirektører forsøger at opbygge et sammenhold indenfor chefgruppen, hvor det i princippet er legitimt at blande sig i hinandens arbejde. I praksis er det dog kun kommunaldirektøren, der blander sig - i al fald udenfor chefgruppe mødets diskussioner. Chefgruppemødet er her en central instans til at håndtere denne balancegang, og dette analyseres nærmere i kapitel 7.

Samspillet mellem kommunaldirektøren og forvaltningscheferne kan sammenholdes med Guy Peters fem modeller, som blev præsenteret i afsnit 6.2.5. Det er, i

forhold til samspillet med borgmesteren, sværere at fremhæve en enkelt model som den dominerende, men ser man på ændringer i samspillet synes interviewene at pege på en udviklingstendens i mange kommuner. Fra et samspil i 1980'erne, hvor sektormodellen var fremtrædende, over en konfliktperiode i slutningen af 80'erne og herefter en tendens til konsensus og "team-building" fra starten af 90'erne.

6.3 Sammenfatning om aktørerne i kommunaldirektørens arbejde

I dette kapitel er kommunaldirektørens arbejde blevet beskrevet med udgangspunkt i en fokusering på de centrale aktører i hans arbejde - borgmesteren og forvaltningscheferne. Hensigten har været at afdække en række aktørspecifikke regler og ressourcer og demonstrere, hvorledes disse strukturerer dette samspil og integrerer det i den kommunale kontekst af mening og interaktion. Samspillet er blevet belyst ved hjælp af observationer, interviews og spørgeskemaer suppleret med lovttekst, dagsordener og mødereferater. Herved er der opnået en relativt dybtgående forståelse af, hvorledes struktureringen af dette samspil foregår i hverdagen.

Hovedtendensen i samspillet mellem kommunaldirektøren og borgmesteren er, at de fungerer som et team, der sammen varetager de opgaver som ifølge styrelsesloven er tildelt borgmesteren. Den konkrete arbejdsdeling omkring disse opgaver varierer en hel del, men det er kendetegnende for samspillet, at der foregår en tæt koordinering in mellem de to, og at de overfor ethvert 'publikum' demonstrerer enighed. Eventuelle uoverensstemmelser afklares 'backstage' og i de sjældne tilfælde af uenighed, er det borgmesteren der bestemmer. Hovedtendensen er, at samspillet er præget af konsensus, og at disse to aktører sammen varetager kommunens centrale ledelsesopgaver. Det er ikke rigtigt, at en stærk borgmester medfører en svag kommunaldirektør og omvendt. Tværtimod kan man sige, at en svag borgmester i mange tilfælde også vil medføre en svag kommunaldirektør. Dette er særligt tydeligt i samspillet med det politiske system, hvor en svag borgmester kan lamme kommunaldirektøren, fordi denne er afhængig af dette system og samtidig ikke legitimt kan blande sig i det, der foregår. Billedligt talt danner kommunaldirektør og borgmester derfor tandem i

ledelsen af den kommunale organisation. Hvis de ikke træder i takt, eller den ene slækker på farten, går det udover dem begge.

Det samme kan også siges om forholdet mellem kommunaldirektøren og forvaltningscheferne, idet der dog er indbygget nogle fundamentale konfliktlinier imellem dem som følge af deres forskellige opgaver i den kommunale organisation (se afsnit 6.3.3).

7. Byrådsmødet, økonomiudvalgsmødet og chefgruppemødet - nogle centrale scener i kommunaldirektørens arbejde

I dette kapitel undersøges det, hvordan regler og ressourcer kan være knyttet til bestemte 'scener'. Kommunalbestyrelsesmødet, økonomiudvalgsmødet og chefgruppemødet er udvalgt til en mere dybtgående analyse. Der fokuseres på, hvorledes regler og ressourcer kan være knyttet til 'scenen' på samme måde, som de kan være knyttet til aktørerne.

Det mest åbenlyse eksempel i den kommunale kontekst er kommunalbestyrelsesmødet. Den øverste autoritative kompetence i kommunerne er hverken knyttet til borgmester- eller kommunaldirektørpositionen, men derimod til kommunalbestyrelsesmødet. Det er i kraft af dette mødes blå stempel, at kommunale aktørers handlinger legitimeres.

'Scenens' betydning blev i indledningen illustreret ved at kontrastere kommunaldirektørens arbejde med en samlebandsarbejders. Et andet job, som de fleste har et indtryk af, er folkeskolelærerens arbejde. En lærers arbejde er i lighed med samlebandsarbejderens kendetegnet ved én dominerende arbejdssituation. Undervisning af elever i en klasse. Der er her tale om en 'scene', som er knap så struktureret som samlebandsarbejderens. Der er nogen frihed for den enkelte lærer til at tilrettelægge undervisningen. Ikke desto mindre er interaktionen mellem lærer og elever også i høj grad struktureret. Der eksisterer nogle modeller for, hvordan samspillet kan foregå. Grundreglen er, at læreren bestemmer, hvilke modeller der gælder i en bestemt situation. Den mest udbredte model er, at læreren står ved tavlen og docerer, og eleverne sidder på deres bænke og modtager lærdom. I 1960'erne udvikledes en række alternative modeller, som i dag de fleste steder har fået status som supplement til grundmodellen. Den fysiske strukturering af de lokaliteter, som undervisningen foregår i, bærer stadig præg af docent-modtager forestillingen om, hvad undervisning er. Hvis man som lærer forsøger at bryde med grundmodellen, støder man ind i netværksafhængigheder som aktiveres gennem kognitive, normative og regulative

strukturer. Elever og forældre har bestemte forestillinger om, hvordan undervisning skal foregå. Denne vanetænkning understøttes i et vist omfang af normer om, hvad der kendetegner god og dårlig undervisning. Der er naturligvis et budget, som sætter nogle økonomiske restriktioner, og der er nogle regulative strukturer som, hvis læreren går for vidt i sit opgør med vanetænkning, kan medføre fyring. Når man ønsker at forstå lærerens arbejde, kommer man således langt ved at fokusere på denne centrale 'scene' i arbejdet. En hel del positioner i organisationer er kendetegnet ved én eller ganske få dominerende interaktionsformer. Det gælder imidlertid ikke for lederes arbejde generelt, og det gælder heller ikke for kommunaldirektørens arbejde specifikt. Kommunaldirektører opererer i meget forskellige former for interaktion, og struktureringens kvalitative karakter varierer meget fra situation til situation. Man kan dog godt indkredse nogle centrale 'scener' i kommunaldirektørens arbejde. En stor del af kommunaldirektørens aktiviteter kredser om kommunalbestyrelsesmødet, økonomiudvalgsrådet og chefgruppemødet. I modsætning til mange andre 'scener' går disse tre mødetyper igen i samtlige kommunaldirektørers arbejde. Møderne i det politiske system udgør kommunens formelle beslutningsarenaer, mens chefgruppemødet er et vigtigt forum for koordinering af forvaltningernes aktiviteter. Under observationen blev disse møder kategoriseret som 'forpligtende faste aftalte turnusmøder', og selve møderne optog i gennemsnit 8% af kommunaldirektørernes tid. Men herudover var en hel del af kommunaldirektørernes øvrige aktiviteter struktureret omkring disse møder. En hel del af kommunaldirektørens skrivebordsarbejde og øvrige mødeaktivitet gik med at forberede disse møder. I dette kapitel analyseres disse tre mødetyper nærmere, idet særligt chefgruppemødet får en grundig behandling. Der indledes med en analyse af de regler og ressourcer, der er knyttet til møderne i det politiske system (7.1). Herefter analyseres chefgruppemødet, som i det sidste tiår har udviklet sig til et vigtigt forum i kommunen. Det gøres her til genstand for en grundigere analyse baseret på observationer og interviews (7.2). Der afsluttes (7.3) med en opsamlende vurdering af, hvilken forståelse analysen af 'scener' giver af kommunaldirektørens handlinger og mulige indflydelse.

7.1 Møderne i det politiske system

Møderne i det politiske system udgør på mange måder det skelet, som aktiviteterne i den kommunale forvaltning er bygget op omkring. De afgørelser, som træffes i forvaltningen, skal have hjemmel i loven eller i beslutninger truffet på et møde i det politiske system. Den kommunale styrelseslov udgør et detaljeret regelsæt, der fastsætter en række procedure- og kompetenceregler for arbejdet i udvalgene og kommunalbestyrelsen. Som det fremgik af kapitel 5, deltager kommunaldirektøren i kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmøderne.

7.1.1 Kommunalbestyrelsesmødet

§ 2. Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen. Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i vedtægten skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 dages mellemrum.

stk. 3. I kommuner med magistratsordning, jf. § 64, skal styrelsesvedtægter og vedtægtsændringer stadfæstes af indenrigsministeren. I de øvrige kommuner skal kommunalbestyrelsen underrette indenrigsministeren og tillige vedkommende tilsynsråd, jf. § 47, om vedtagne styrelsesvedtægter og vedtægtsændringer. Styrelsesvedtægten skal være tilgængelig for kommunens beboere.

stk. 4. Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden.

§ 8. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, når og hvor ordinære møder skal afholdes, og der indrykkes i begyndelsen af hvert regnskabsår bekendtgørelse herom i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens bestemmelse. I bekendtgørelsen angives tillige, på hvilke steder i kommunen der vil være fremlagt sagsfortegnelse samt udskrift af beslutningsprotokollen,

§ 10. Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed.

(Lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse¹)

§2 i den kommunale styrelseslov stadfæster at kommunernes anliggender

¹§2 er senest blevet ændret i 1989 og havde således ovenstående udformning under undersøgelsesperioden i 1994. §§8 og 10 blev ændret i 1995, men offentlighedsprincippet har været gældende i mange år.

styres af kommunalbestyrelser. §§8 og 10 understreger kommunalbestyrelsesmødets offentlige karakter².

Kommunalbestyrelsesmødet er i Goffmans terminologi en ægte 'frontstage' aktivitet. Her begrundes og legitimeres kommunens aktiviteter i relation til den velfærdsstatslige kontekst. Kommunalbestyrelsesmødet er ladet med symbolsk betydning, idet det er et organisatorisk udtryk for ideen om flertalsstyre ved hjælp af den parlamentariske styringskæde. Kommunalbestyrelsesmødernes centrale betydning er understreget af, at der i de fleste/alle kommuner er indrettet et mødelokale specielt til dette formål på trods af, at mødet kun holdes en eller to gange om måneden.

Kommunalbestyrelsesmødets arbejdsform kan på mange måder sammenlignes med debatterne i Folketinget. Alle beslutninger træffes formelt i dette forum, men meget få forslag som der ikke på forhånd er samlet et flertal for, bringes til afstemning på mødet. Langt de fleste sager er afgjort på forhånd i forvaltningen og de stående udvalg. Når sagen når kommunalbestyrelsesmødet ved man som hovedregel, hvilken beslutning der vil blive truffet på mødet, og mødet fungerer i stedet som et forum, hvor politikere har lejlighed til at markere og begrunde principielle holdninger i sagen.

I det følgende præsenteres en beretning fra og fortolkning af et kommunalbestyrelsesmøde i en større kommune. Hensigten er at demonstrere, hvorledes struktureringen af aktøremes handlinger integrerer disse i den større velfærdsstatslige meningskontekst. Beretningen og fortolkningen bygger dels på observationer fra et byrådsmøde og dels på samtaler med kommunaldirektører under observationerne.

Fortælling 7.1.1: Et byrådsmøde

16.20 ankommer kommunaldirektøren til byrådsmødet sammen med sekretariatschefen. Kommunaldirektøren hilser på nogle kommunalpolitikere, og på den nyansatte informationsmedarbejder. Mødet finder sted i kommunens gamle rådhus i en sal, der er smukt udsmykket og har været brugt til byrådsmøder mange år tilbage i tiden.

16.31 Punkt 272: Borgmesteren byder velkommen og indleder diskussionen om mødets første punkt, der handler om et fælles udviklingsperspektiv for regionen.

² De nærmere regler for kommunalbestyrelsens virke og kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder og pligter er angivet i §§5, 6, 7, 8, 9, 9a, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 16a, 16b, 16c, og 16d i den kommunale styrelseslov, ligesom en stor del af styrelseslovens øvrige paragraffer indeholder bestemmelser som præciserer og afgrænser kommunalbestyrelsens kompetence.

16.53 Punkt 273: Opførelse af almennyttige boliger.
16.54 Punkt 274: Afdrag på gæld
16.56 Punkt 275: TV transmission fra byrådsmødet
17.03 Punkt 276: Varig ansættelse af direktør.
17.06 Punkt 277: Lukket punkt om salg af areal
17.08: Oplæg fra afdelingsleder i teknisk forvaltning vedrørende vedligeholdelse.
17.38: Er mødet slut og der snakkes om løst og fast.
17.42: Spiser byrådsmedlemmerne middag på rådhuset.

Ved fortolkningen af fortælling 7.1.1 ses der bort fra de konkrete sager, som behandles på mødet. Der er forskellige aktørkategorier tilstede under mødet. Borgmester, øvrige byrådsmedlemmer, kommunaldirektør, øvrige embedsmænd, borgere og journalister. Hver af disse kategorier er kendetegnet ved bestemte regler for, hvordan de skal opføre sig på mødet. Borgmesteren er mødeleder. Han leder mødet efter en trykt og detaljeret dagsorden, der har været udsendt i forvejen i overensstemmelse med nøje fastlagte regler. De øvrige byrådsmedlemmer deltager i debatten, giver udtryk for holdninger til dagsordenens forskellige punkter og træffer beslutningerne. Kommunaldirektøren er sekretær på mødet. Det er ham, der har ansvaret for dagsordenen til og referatet fra mødet. Han udtaler sig kun, hvis han bliver bedt om det af et byrådsmedlem. Nogle gange - i nogle kommuner altid - er de øvrige forvaltningschefer eller andre embedsmænd til stede ved mødet. De kan være indkaldt for at give information om bestemte punkter på dagsordenen, eller de kan være til stede for at lytte til debatten. De regler, som strukturerer de fire aktørgruppers handlinger på mødet, er et konkret udtryk for den parlamentariske styringskæde. Politikerne personificerer det repræsentative demokratis idé og er som sådan overordnet embedsmændene. Embedsmændenes opførsel symboliserer forvaltningens rolle som et loyalt redskab for politikerne.

Tilskuerne til dette møde er journalisterne og de fremmødte borgere. Disse repræsenterer ideen om offentlighed om kommunens arbejde. Politikerne må stå til regnskab for og kunne forsvare deres holdninger og beslutninger i en offentlig debat. Der er en højtidelig stemning omkring disse møder og denne stemning efterlader et indtryk af opbakning om de værdier, som mødet repræsenterer. Det sociale samspil på disse møder er noget stift og præget af en lang række procedureregler. Her udtrykkes politikernes officielle og legitime holdninger. Ledende byrådsmedlemmer markerer principielle synspunkter vedrørende udvalgte punkter på dagsordenen. Kommunal-

bestyrelsens stillingtagen til sådanne punkter bliver i tilfælde af politisk uenighed afgjort ved afstemning, og der er præcise procedureregler for, hvordan disse afstemninger skal foregå. Men de fleste punkter er ekspeditionssager. Det vil sige sager, som tager få minutter, og som blot skal have kommunalbestyrelsens blå legitimitetsstempel.

Når kommunalbestyrelsesmødet er slut, sker der en transformation af de regler og ressourcer, som strukturerer den sociale interaktion og giver den mening. De enkelte folkevalgte politikere er ikke overordnede kommunaldirektøren og de øvrige embedsmænd. Man snakker mere løst om andre ting eller giver måske udtryk for mere uformelle holdninger til mødets punkter. Interaktionen har en mere personlig karakter. I sådanne situationer kan politikerne lufte frustrationer over deres følelse af magtesløshed. Dette kan komme til udtryk i en halvt morsom, halvt alvorligt ment antydning af, at det i virkeligheden er embedsmændene, der bestemmer. Kommunaldirektøren kan nu give udtryk for sine holdninger, og gør det også, men forsigtigt og i begrænset omfang. Denne forsigtige facon kan mærkeligt nok både tolkes som magtesløshed eller magtfuldhed. Den kan i tilskuerens øjne både tolkes som den loyale embedsmand og den grå eminence. Det kan derfor være svært for kommunaldirektører, hvis de altså ønsker det, at nedbryde sådanne myter.

Kommunalbestyrelsesmødet udgør en central 'scene' i den kommunale organisation og i kommunaldirektørens arbejde. Selve mødet har for det meste en ceremoniel karakter, men det skyldes, at forvaltningen og de stående udvalg som hovedregel sikrer sig et politisk flertal for de sager, som skal vedtages på byrådsmødet, inden de kommer op på mødet. I denne proces har kommunaldirektøren en central rolle. En rolle som kan spilles mere eller mindre offensivt.

7.1.2 Økonomiudvalgsområdet

§17. Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten. Udvalgenes medlemstal skal være ulige, og kan ikke overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal.

stk. 2. Kommunalbestyrelsen vælger medlemmer af de udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, hvori kommunalbestyrelsen eller kommunen i henhold til andre bestemmelser skal være repræsenteret.

stk. 6. Kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

§18. Økonomiudvalgets medlemmer vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Kommunalbestyrelsens formand er formand for udvalget.

stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold indenfor samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

stk. 3. Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold.

stk. 4. Økonomiudvalget forestår eller samordner kommunens planlægning.

stk. 5. Økonomiudvalget kan endvidere varetage den umiddelbare forvaltning af andre kommunale anliggender.

(Lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse³)

I §17 stadfæstes det at økonomiudvalget og de stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af kommunen. I §18, og her især i stk. 2 og 3, præciseres økonomiudvalgets helt centrale rolle i den kommunale organisation⁴. Alle anliggender vedrørende økonomi og administration skal have en indstilling fra økonomiudvalget før sagen går videre til kommunalbestyrelsesmødet.

Der er ikke som på kommunalbestyrelsesmødet tale om åbne møder med offentlig adgang, hvilket medfører, at debatten på disse møder får en mere uformel karakter. Mens byrådsmødet virker som et forum, hvor politikerne udstiller deres holdninger overfor offentligheden, virker økonomiudvalgsmødet snarere som et forum, hvor ledende politikere diskuterer sig frem til en holdning til de forskellige sager, som behandles. Det er i højere grad behandling af konkrete problemstillinger og i mindre grad markering af principielle standpunkter, der præger disse møder. Økonomiudvalgsmødet kan således fra politikernes perspektiv opfattes som en 'backstage' aktivitet.

For kommunaldirektøren og andre forvaltningsaktører gælder de samme regler som på byrådsmødet, men ofte i en mindre stram form. Kommunaldirektøren har

³§17 og §18 er senest blevet ændret i henholdsvis 1989 og 1993. De havde således ovenstående udformning under undersøgelsesperioden i 1994.

⁴Reglerne for udvalgenes virke og kompetence præciseres nærmere i §§19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 og 29, og i en del andre paragraffer i den kommunale styrelseslov.

ansvaret for udarbejdelsen af dagsorden til og referat fra mødet. Under mødet fungerer han som referent. Det sker oftere end på byrådsmødet, at han udtaler sig om sager, men i sådanne tilfælde gælder en grundregel om, at embedsmænd fremlægger facts og vurderinger i en strengt saglig og neutral form. Kun hvis politikerne beder om det, må kommunaldirektøren give udtryk for sine personlige holdninger til en sag. Retten til at give udtryk for personlige holdninger er forbeholdt politikerne.

I det følgende analyseres et økonomiudvalgsmøde i en mellemstor dansk kommune. Før mødet har chefgruppen holdt møde om formiddagen, hvor en række af sagerne på økonomiudvalgsmødet har været drøftet. Borgmesteren, den tekniske chef, byplanarkitekten og kommunaldirektøren haft et møde ved middagstid om en af sagerne på mødet, og borgmesteren og kommunaldirektøren har haft deres faste formøde, hvor sagerne til økonomiudvalgsmødet blev gennemgået. Som forberedelse til økonomiudvalgsmødet har kommunaldirektøren på forhånd skrevet et udkast til et referat fra mødet!

Fortælling 7.1.2: Et økonomiudvalgsmøde

- 15.03 Indleder borgmesteren mødet med at præsentere observatøren
- 15.07 Punkt 218: Budget 1995-1998 - tekniske justeringer/ændringer
- 15.14 Punkt 219: Budget 1995-1998 - Generelle tilskud
- 15.19 Punkt 220: Budget 1995-1998 - Endelig fastsættelse af udskrivningsgrundlag/-procent for 1995
- 15.21 Punkt 221: Budget 1995-1998 - Grundskyldspromille for 1995
- 15.23 Punkt 222: Budget 1995-1998 - Dækningsafgifter for 1995
- 15.25 Punkt 223: Budget 1995 - Vedrørende den kirkelige ligning
- 15.30 Punkt 224: Budget 1995-1998 - Endelig afbalancering af budgetforslaget.
- 15.34 Punkt 225: Budget 1995-1998 - Personalenormering - Lynge-Broby børnehaven
- 15.35 Punkt 226: Budget 1995-1998 - Kommunalt bidrag til friskoler og private skoler
- 15.43 Punkt 227: Budget 1995-1998 - Udbetaling af pension af beboere til plejehjem/takster for ydelser.
- 15.50 Punkt 228: Budget 1995-1998 - Fastsættelse af betaling af ydelser til borgerne og betalingens størrelse i 1995
- 15.51 Punkt 229: Dagforanstaltninger - spejderhus. Socialudvalget indstiller at kommunen skal overtage et nedlagt spejderhus.
- 16.04 Punkt 230: Boligselskabet af 1942 - tilsynsrådets afgørelse i klage fra to lejere over byrådets dispensation fra 2% reglen.
- 16.55 Punkt 231: Offentlig støtte til andelsboligbyggeri i xx
- 17.38 Punkt 232: Offentlig støtte til andelsboligbyggeri i xx
- 17.40 Punkt 233: Forslag til lokalplan 52 - rekreativt område i xx
- 17.43 Punkt 234: Udarbejdelse af regionale erhvervsudviklingsprogrammer
- 18.01 Punkt 235: Samspil mellem det administrative og politiske niveau
- 18.05 Punkt 236: Personalesag: orlovsreformen pr. 1. januar 1994

- 18.42 Punkt 237: Evt. køb af ejendom
- 18.48 Punkt 238: Ombygning af bygning 3 på det tidligere sygehus til faciliteter for ældre
- 19.08 Punkt 239: Personalesag: Fastansættelse af overbibliotekar
- 19.09 Punkt 240: Autorisation af pantefoged
- 19.10 Er der småsnak, mens borgmesteren og kommunaldirektøren justerer referatets formuleringer
- 19.15 Oplæser kommunaldirektøren referatet, og det vedtages
- 19.25 Hæves mødet, og kommunaldirektøren har en kort samtale med borgmesteren.

Man kan lære en hel del om økonomiudvalgsmødet og kommunaldirektørens arbejde på baggrund af en relativt overfladisk analyse af mødet.

Kommunaldirektøren udtaler sig ikke en eneste gang på selve mødet. Hans rolle er at være referent. På dette punkt synes der at være en del variation i, hvordan det foregår på landets økonomiudvalgsmøder. Det er altid borgmesteren, som formelt leder mødet, men det varierer en del om de enkelte sager fremlægges af borgmesteren, kommunaldirektøren eller andre repræsentanter for forvaltningen.

[Den foregående borgmester] forelagde selv alle sager i økonomiudvalget, det vil den nye borgmester ikke. Det der lugter af noget administrativt, det er mig der forelægger det. Som borgmesteren sagde til mig: "Jeg vil ikke en gang læse de sager - det må du tage dig af."

det er os [forvaltningen], der taler mest i økonomiudvalget. ... det er jo os, der kender sagerne.

At det i denne kommune er borgmesteren, der fremlægger sagerne indikerer en administrativt orienteret borgmester. Mødet kan tolkes som et eksempel på, hvordan borgmesterens indstilling til sit arbejde påvirker kommunaldirektørens arbejde.

Da dagsordenens punkter er behandlet, er kommunaldirektøren i stand til sammen med borgmesteren at gøre referatet færdigt på fem minutter, hvorefter han oplæser referatet, og det godkendes. Referatet svarer for de fleste punkters vedkommende til det referat, kommunaldirektøren havde skrevet på forhånd.

Dagsordenen til økonomiudvalgsmødet består af 22 punkter (218-240), som præsenteres på 36 sider. Hovedparten af punkterne er offentlige (218-236), mens personsager og sager om køb og salg er lukkede (237-240). Til hvert af punkterne er der en skriftlig sagsfremstilling på mellem ½ og 2½ A4 side. Sagsfremstillingerne er

udarbejdet af forvaltningen, og en del af fremstillingerne munder ud i en indstilling fra et af de stående udvalg eller fra forvaltningen. Som det fremgår af beretningen ovenfor, er der forskel på, hvor lang tid økonomiudvalget bruger på de enkelte punkter:

≤ 2 minutter:	pkt. 219; 220; 221; 222; 225; 228; 232; 239; 240; (9 punkter)
3-8 minutter:	pkt. 218; 223; 224; 226; 227; 233; 235; 237; (8 punkter)
≥ 13 minutter:	pkt. 229 (13 min.); 234 (18 min.); 238 (20 min.); 236 (37 min.); 231 (43 min.); 229 (51 min.); (6 punkter).

Mulige fortolkninger af en sådan forskel i tidsmæssig prioritering af mødepunkter vil blive drøftet nærmere under analysen af chefgruppemødet.

7.1.3 Andre interaktionsformer mellem kommunaldirektør og politikere

Byråds- og økonomiudvalgsmøderne er, sammen med møderne i de stående udvalg, den kommunale organisations formelle beslutningsarenaer. Interaktionsformen er her bundet af en række regler, som gør samspillet mellem aktørerne relativt stift. Forvaltningschefer og kommunaldirektør må kun i meget begrænset omfang give udtryk for holdninger til en sag. Hovedreglen er, at forvaltningen kommer med en indstilling, som drøftes af politikerne. Forvaltningens "stemme" repræsenteres af indstillingen, og kommunaldirektør og forvaltningschefer bliver indimellem bedt om at redegøre nærmere for baggrunden for indstillingen, eller forklare nogle tekniske detaljer.

Denne fastlåste rollefordeling kan indimellem være en hæmsko for samspillet mellem forvaltning og politikere, og mange kommuner har i de senere år eksperimenteret med forskellige mere uformelle interaktionsformer mellem politikere og embedsmænd:

Budgetseminarer

Gå hjem møder

Temamøder

Forvaltningsmøder

Disse møder er kendetegnet ved uformelle drøftelser, som ikke må munde ud i formelle beslutninger. Der er i mange tilfælde tale om bevidste forsøg på at skabe og udvikle en fælles referenceramme for samspillet mellem politikere og ledende embedsmænd.

7.2 Chefgruppemødet⁵

I en forskningsrapport fra 1985 blev forvaltningschefmødet vurderet som

... et møde, der næsten udelukkende tjener informationsformidlende hensyn, og som der føles størst behov for i de større kommuner. ... åbne drøftelser er begrænset af deltagernes tilbageholdenhed og vagtsomhed ... mødet mangler kompetence ... mange sektorchefer tillægger mødet ringe værdi. (Flohr Nielsen 1985: 107)

De undersøgelser, som denne vurdering bygger på, blev gennemført i starten af 80'erne. Undersøgelseernes data er således fra en periode, hvor der endnu ikke for alvor var opbrud i den traditionelle opfattelse af embedsmandens rolle i den kommunale organisation. I 1989 udgav de kommunale chefforeninger og kommunernes landsforening et debatoplæg om chefgruppens rolle i den kommunale organisation. Debatoplægget indledes med at beskrive en udvikling med ændringer på en række dimensioner: Fra samfundsøkonomisk vækst til stagnation; behov for omstilling af det kommunale serviceapparat; fra institutionsløsninger til selvforvaltning; stigende ældrebefolkning; og så videre. Om konsekvenserne af disse ændringer hedder det:

Denne udvikling vil ændre kravene til offentlig administration og dermed stille store krav til de kommunale chefer. At styrke chefgruppen vil derfor være en naturlig udvikling, som vil tage fart de kommende år. (1989: 6)

⁵ Andre betegnelser på det faste turnusmøde mellem kommunens forvaltningschefer er direktionsmøde, direktørgruppemøde og ledermøde. Disse betegnelser er ikke tilfældige og afspejler i mange tilfælde grundige overvejelser.

Debatoplægget kan tolkes som et forsøg på et opgør med den type chefgrupperelationer, som citatet fra Flohr Nielsen indikerer.

Denne undersøgelse er som bekendt gennemført i 1994 - altså godt 10 år efter Flohr Nielsens undersøgelse, og godt 5 år efter debatoplægget om chefgruppens rolle i kommunerne. I dette afsnit analyseres chefgruppemødet, som sammen med byråds- og økonomiudvalgsmødet må anses for de centrale 'scener' i kommunaldirektørens arbejde. Analysen baseres på interviews, observationer og sekundært materiale i form af dagsordener, referater og kommissorier.

7.2.1 Fra forvaltningschefmøde til ...

Mange kommunale chefgrupper har været igennem en temmelig voldsom ændringsproces i forbindelse med de mange strukturændringer i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne. Mens det kan være svært at afdække effekterne af disse strukturændringer længere nede i organisationen (Ejersbo 1996), kan der ikke være tvivl om, at strukturændringerne har påvirket samspillet imellem forvaltningschefer og kommunaldirektør markant. Følgende beretning fra en af de større danske kommuner giver et indtryk af, hvorledes strukturændringsbølgen har påvirket forvaltningschefmødet:

da jeg kom hertil [slutningen af 80'erne], da var det sådan, at der var en ledergruppe, der bestod af 15 eller 16 eller 17, ... [L]ederen med ansvar for det mindste område havde i realiteten ansvaret for 10 årsværk. Det andet ekstrem var socialdirektøren der havde ansvaret for henved et par tusinde årsværk. Jeg fandt ret hurtigt ud af, at man kan ikke have en ledergruppe, hvor der er så stor forskel på ansvarsområde og reel indflydelse på kommunens drift. Og dem der havde de små områder, de tog jo mest tid. Det var nærmest omvendt proportionalt med størrelsen, når vi drøftede ting. Så en af de første ting jeg satte mig for, det var at få en lille ledergruppe, en direktion med de væsentligste personer... Det var en tung, vanskelig proces, fordi du træder på folk, når du trykker dem ned ad i systemet. Jeg besluttede at vi skulle have en direktion, hvor du har et udvalg og direktør, og der er parallelitet. ... det jeg har forsøgt er at få det gjort så en-strengt som overhovedet muligt. ... f.eks. er det efter min opfattelse uheldigt, hvis ét udvalg og én udvalgsformand har flere chefer, som har reference til og som rådgiver vedkommende udvalgsformand.

Denne nedskæring i antallet af deltagere i chefgruppemødet synes at være gennemført i mange større kommuner og også i en del mindre kommuner. Nedskæringen hænger sammen med den almindelige struktursanering, som blev gennemført i denne periode⁶, hvor princippet synes at have været at indføre en mere entydigt hierarkisk struktur, og at styrke enheden og gennemslagskraften for kommunens øverste administrative ledelse.

En mere eller mindre tilsigtet effekt af disse omrokeringer har været at styrke kommunaldirektørpositionen i forhold til samspillet med forvaltningscheferne. Strukturændringerne medførte nedlæggelse af forvaltningschefstillinger og flytning af ansvarsområder fra en forvaltning til en anden. Under sådanne omrokeringer må det antages, at kommunaldirektørpositionen styrkes, fordi omrokeringerne skal koordineres, mens enhver forvaltning og forvaltningschefstilling potentielt set kan blive nedlagt. Et par kommunaldirektører, som havde valgt ikke at gennemføre strukturændringer, gav udtryk for synspunkter, der underbygger ovenstående overvejelser. En kommunaldirektør vurderede således at

Det er tit sådan noget med organisationsændringer, det er jo tit sådan et skalkeskjul for enten personligt eller politisk at opnå fordele, der ikke har en kæft med det administrative eller økonomiske at gøre, det er faktisk mit indtryk, jeg mener også, der er mange eksempler på, at noget af det man har lavet, det gælder formentlig slet ikke generelt, men der har man ikke opnået det man ønskede, ... der er i hvert fald ikke meget guld at hente ved at organisere sig om og spare, ja man kan så fyre en chef måske, det er stort set det, og det er jo ikke noget at gå efter, det giver til gengæld en masse uro og ængstelse

Også i kommuner, hvor man ikke har gennemført strukturændringer kan strukturændringsbølgen, have påvirket forholdene i chefgruppen. Hvis en kommune, som man har kontakt med, og som man måske på mange måder ligner (størrelse, politisk flertal, m.v.), laver strukturændringer vil det også være noget, man forholder sig til i kommunen. Strukturændringer udgør dermed en potentiel mulighed, som i

⁶ Strukturændringer i forvaltningerne har strukket sig over en relativt lang periode, som toppede i 1990-1991 (Ejersbo 1997).

relation til samspillet i chefgruppen kan betyde lige så meget som selve strukturaendringen. Disse overvejelser kan generaliseres til at vedrøre spørgsmålet om fleksibilitet versus stabilitet i organisationer. Det øgede fokus på fleksibilitet, omstilling og organisationsændringer medfører, at ledere som aktører får større betydning, fordi styringen i mindre grad kan opnås via bureaukratiske rutiner. Billedligt talt må den bureaukratiske autopilot oftere slås fra og styringen må overtages af mennesker, der kan justere organisationen til de konkrete forhold.

7.2.2 Variationer i chefgruppemødets arbejdsform

I modsætning til møderne i det politiske system er der ingen lovgivning, som omtaler chefgruppemødet. Der er dermed ikke nogen centrale regulative strukturer, der sikrer en ensartethed i den måde, dette møde bliver brugt på. I DiMaggio & Powells terminologi er mødets form ikke opstået gennem "coercive isomorphism" (1991/1983: 67-69). Dette kommer til udtryk i den forskelligartede form, som mødet har i kommunerne. Det er særligt borgmesterens rolle på møderne, der varierer meget. I enkelte kommuner leder borgmesteren møderne, mens der i andre kommuner er en aftale mellem borgmesteren og kommunaldirektøren om, at borgmesteren ikke deltager i møderne:

... det er en af grundene til, at vi ikke har borgmesteren med i chefgruppemøderne, fordi hvis vi havde det, så ville de allesammen sidde og kigge på borgmesteren i stedet for på mig.

Andre varianter af borgmesterens rolle på mødet er: 1) Borgmesteren kommer, hvis han bliver bedt om det af kommunaldirektøren, 2) Borgmesteren deltager på en del af mødet, og på denne del af mødet udveksles der information mellem forvaltningschefer og borgmester, 3) Borgmesteren kommer af og til, når han vurderer, at der er et vigtigt punkt, 4) Borgmesteren deltager som en slags observatør i mødet, 5) Borgmesteren deltager i mødet på lige fod med de øvrige forvaltningschefer, men mødet ledes af kommunaldirektøren.

Der er således store variationer mellem kommunerne, men det overvejende billede er dog, at borgmesteren har en tilbagetrukket rolle på chefgruppemøderne. I en

enkelt kommune gik ledelsen af mødet på skift imellem forvaltningschefer og kommunaldirektør, og i to kommuner blev mødet ledet af borgmesteren, men i de øvrige case-kommuner blev mødet ledet af kommunaldirektøren.

Chefgruppemødet har forskellige navne. Udover chefgruppemøde kaldes det ledergruppemøde, direktørgruppemøde og direktionsmøde. Disse mødebetegnelser er ikke ligegyldige, men kan tolkes som signaler om, hvilken status mødet er tiltænkt af ledelsen i organisationen. En kommunaldirektør fortalte, at han havde valgt betegnelsen direktørgruppemøde, fordi den signalerer en vis kompetence, mens betegnelsen direktion ville signalere, at mødet havde mere kompetence end politikerne ville bryde sig om. I en anden kommune diskuterede man, om man skulle kalde det en direktion eller en chefgruppe.

Der var en vores forvaltningschefer, der foreslog for to år siden, at det skulle hedde direktionen. Det lød så flot. Jeg sagde: "Det er helt i orden. Det er jeg med på. Men det kræver, at jeg aldrig nogen sinde vil have et fagudvalgs eller fagforvaltnings interesse bragt frem i chefgruppen." Og så blev det kun til chefgruppen, ...

Chefgruppemødet har i nogle kommuner en detaljeret skriftlig dagsorden, mens dagsordenen i andre kommuner laves ved mødets start eller i løbet af mødet. I en kommune havde man både to forskellige møder, et ledergruppe- og et chefgruppe-møde, bestående af de samme deltagere.

Det er ledergruppemøde, når vi har dagsorden, og når vi ikke har dagsorden, så er det chefgruppemøde. ... da jeg kom, havde man fået en ledergruppe, men den fungerede overhovedet ikke. Politikerne de havde bestemt, at man skulle have en ledergruppe, og de havde bestemt, at der skulle udsendes referater fra ledergruppen, og det skulle være referater ud til politikerne også, fra ledergruppemøderne. Og det får de så, men det betyder jo så, at vi er nødt til at holde møder, hvor der ikke bliver taget referat, så derfor har vi chefgruppen, ... Vi laver oplæg til chefgruppemødet, men det kommer ikke ud.

Citatet ovenfor giver en hel del information om den kommunale organisation

og det krydsfelt, som chefgruppemødet er placeret i. For det første er der tale om et bureaukrati i den forstand, at faste institutionaliserede møder har dagsordener og referater, som arkiveres og er tilgængelige for eventuel kontrol. For det andet er der hos en del politikere nervøsitet for, at chefgruppemødet skal blive for magtfuldt. Det afspejler sig hos den kommunaldirektør, der nøje overvejer navnet på mødet, og i citatet ovenfor hvor politikerne har vedtaget, at der skal føres referat under mødet, og at de skal have dette tilsendt efter møderne. For det tredje kan kommunaldirektørens klare modstand mod et sådan åbenhedsprincip forstås som et udtryk for et ønske om at give mødet 'backstage' karakter (Goffman 1959). Det, som kommunaldirektøren ønsker at opnå, er en mødeform hvor forvaltningscheferne og kommunaldirektøren åbent lægger problemerne frem og drøfter dem. Han er altså meget bevidst om den problemstilling, som Flohr Nielsen omtaler i 1985 på baggrund af data fra starten af 1980'erne.

At indføre to mødetyper for den samme gruppe af aktører er en radikal og relativt udbredt måde at håndtere det krydspres, som princippet om åbenhed i forvaltningen stiller offentlige ledere overfor. I det politiske system har man således indført budgetseminarer og temamøder, hvor politikere og forvaltningschefer uformelt kan drøfte centrale problemstillinger i kommunen. På sådanne møder træffes der ikke formelle beslutninger, men hvis de fungerer efter hensigten, tilvejebringer de en fælles forståelse af problemernes karakter, og eventuelt en vis enighed om nogle fælles beslutningspræmisser. For chefgruppemøderne er det dog mere almindeligt, at afskærmningen opnås på traditionel vis, ved at dagsordener og referater er udtalerede og begrænser sig til overskrifter og konkrete beslutninger.

I det kommunale politiske system træffes de fleste beslutninger i enighed, men i tilfælde af uenighed er det flertallet, der bestemmer - det er en grundlæggende regel for samspillet mellem de politiske aktører. Men også her varierer reglerne fra chefgruppe til chefgruppe. I de kommuner, hvor chefgruppemødet var formaliseret og godkendt i det politiske system, var reglen enten, at chefgruppen i tilfælde af uenighed træffer afgørelser med almindeligt flertal, eller at kommunaldirektøren har den formelle kompetence til at skære igennem og træffe en afgørelse.

Endelig synes der at være udviklet en norm om loyalitet overfor chefgruppens afgørelser. Selvom man er kommet i mindretal på chefgruppemødet, går man alligevel ud og forsvare beslutningen. Illoyal opførsel overfor chefgruppens afgørelser anses for en alvorlig forseelse:

... vi holder møde hver 14. dag og træffer nogle beslutninger, som engang imellem går én imod, så skal man forsvare beslutningen, man har brug for at kunne argumentere for noget, man selv dybest set er uenig i - det er jo vilkårene i en ledelsessituation, og det havde han [en tidligere forvaltningschef] meget svært ved. han brugte de her metoder med at få sin udvalgsformand og nogen fra sit udvalg til at rejse sagerne, det har vi det dårligt med, og det ville jeg påtale overfor ham, sådan meget formelt i en samtale og sige: jamen hvis du gør det igen, så er det ud, og det gjorde jeg så også, ...

... vi traf en beslutning, hvor der ikke var helt enighed, men hvor flertallet sagde, nu gør vi sådan. Og et kvarter efter mødet var forbi, blev jeg konfronteret med en udtalelse fra en af fagforvaltningerne, gående på: "...at det var fandeme osse ham direktøren, der ville sådan og fik flertallet med sig! Men jeg sagde altså, at vi skulle have gjort sådan, og sådan er vores holdning..." Jeg ringede efter den pågældende forvaltningschef - med det samme. Og han kom over, og jeg lukkede døren; og de ved; idet øjeblik jeg lukker døren, der er det sgu alvor - ellers står den altid åben. Så sagde jeg: "Ved du hvad? Vi har en aftale om sådan og sådan, og det vil jeg fandeme ikke finde mig i, det her." jeg har ikke været udsat for det siden ...

7.2.3 Et chefgruppemøde i en mindre kommune

I det foregående afsnit blev variationer i chefgruppemødets form drøftet. Men hvad er det egentlig for problemstillinger, man arbejder med på disse møder? Hvad er det for en substans, man sidder og tumler med? Hvordan kan man forstå disse problemstillinger i relation til den velfærdsstatslige forestillingsverden? I dette afsnit analyseres et ledergruppemøde i en mindre kommune.

Fortælling 7.2.3 Et chefgruppemøde i en mindre kommune

8.29 Ankommer borgmesteren, økonomichefen, socialinspektøren, skatteinspektøren, skoledirektøren og ekspeditionssekretæren til mødet, som finder sted på kommunaldirektørens kontor. Man småsnakker om et venskabsby arrangement.
8.34 Ankommer kommuneingeniøren.

8.35 Kommunaldirektøren byder velkommen til mødet, som ledes af ham. Dagsordenen, som er udsendt på forhånd, har 17 punkter. Ved hvert punkt er angivet tidligere beslutninger i sagen.

8.36 Pkt. 1: Virksomhedsstrategi.

8.44 Pkt. 2: Nogle medarbejdere autoriseres som terminaloperatører.

8.45 Pkt. 3: Lokalløn. Principperne i lokallønsfordeling drøftes.

9.25 Pkt. 4: Opslag af stillinger.

9.42 Pkt. 5: Omvalg af pensionsordninger. Regler for overgang fra funktionær til tjenestemandstatus.

9.54 Pkt. 6 & 7: Normering til personlig overassistent.

9.55 Pkt. 8: Projekt 8: Løn- og personalefunktion.

10.39 Pkt. 9: Nye love om arbejdsmarkedet, beskæftigelsesindsatsen, uddannelser, sociale forhold m.v.

10.58 Pkt. 10: Udbetaling af feriepenge m.v.

11.05 Pkt. 11: Tjenesteydelsesdirektivet. EF-regler om offentligt udbud af tjenester.

11.11 Pkt. 12: Samhandelsaftale papir- og kontorartikler.

11.13 Pkt. 13: Indkøb.

11.26 Pkt. 14: Service på laserprinter.

11.27 Pkt. 15: Arkiv på Enghaven.

11.35 Pkt. 16: Efterretningssager.

11.38 Pkt. 17: Eventuelt.

11.40 Er mødet slut og kommunaldirektøren, ekspeditionssekretæren og økonomichefen aftaler nogle praktiske ting vedrørende referat fra mødet og næste dags budgetmøde.

Hvad kan man lære om chefgruppemødet og kommunaldirektørens arbejde på grundlag af en beretning fra et chefgruppemøde?

For det første viser dagsordenen nogle karakteristika ved et velfungerende bureaukrati. Der er til hvert enkelt punkt på dagsordenen angivet, hvad der tidligere er besluttet og udtalt i sagen fra alle relevante organer: Økonomiudvalget, kommunalbestyrelsesmødet, samarbejdsudvalget, ledergruppen og eventuelle nedsatte udvalg og styregrupper. En enkelt af sagerne går mere end ti år tilbage i tiden, og mange af de aktører, som dengang traf beslutningen, er ikke længere til stede i organisationen. Bureaukratiet fungerer her som organisationens kollektive hukommelse, der tvinger nutidens aktører til at forholde sig til fortidens beslutninger. Det viser også noget om den stabilitet, der kendetegner bureaukratiet som organisationsform.

For det andet er der forskel på, hvor lang tid der bruges på de enkelte punkter på dagsordenen. Nogle punkter behandles som ekspeditionssager på mindre end et minut, andre sager drøftes i lidt længere tid, mens enkelte sager er genstand for en egentlig debat. Ud fra en tidsmæssig målestok fik punkterne på mødet følgende prioritering:

≤1 min.:	Pkt. 2, 6, 7 og 14
2-3 min.:	Pkt. 12, 16 og 17
6-8 min.:	Pkt. 1, 10, 11 og 15
12-13 min.:	Pkt. 5, 13
17-19 min.:	Pkt. 4, 9
ca. 40 min.:	Pkt. 3
ca. 44 min.:	Pkt. 8

Man skal være varsom med at sætte lighedstegn mellem et dagsordenpunkts betydning og den tid, der afsættes til det. Det har Parkinson (1958: 65-72), i en humoristisk historie om sammenhængen mellem den tid man bruger på et dagsordenpunkt og dette punkts økonomiske betydning, argumenteret overbevisende for. I den følgende analyse bruges den tidsmæssige prioritering dog som udgangspunkt for en undersøgelse af, hvad der kendetegner de forskellige punkter på chefgruppemødet. Hvad kendetegner de sager, som blev ekspederet hurtigt? Hvad er det for problemstillinger, som blev genstand for en længere debat? Analysen inddrager teoriafsnittets analyser af forskellige handlingslogikker, og af de modsætningsfyldte regler der kendetegner den velfærdsstatslige forestillingsverden.

Ekspeditionssager: Fire af dagsordenens sytten punkter blev behandlet på et minut eller mindre. Tre medarbejdere blev autoriseret til at være terminaloperatører (pkt. 2), to medarbejdere blev normeret til personlig overassistent (pkt. 6-7), og en meddelelse om service på laserprintere blev taget til efterretning (pkt. 14).

Punkterne 6 og 7 er formelle beslutninger, som følger den generelle regel om, at en vis anciennitet giver ret til opnormering. Deres behandling kan relateres til teoriafsnittets behandling af forskellige handlingslogikker. Der er tale om rutineafgørelser, hvor fastsatte regler følges, og der er således tale om en 'ortodoks logik'. Den generelle regel om, at anciennitet i sig selv automatisk medfører opnormering, er til debat i den offentlige sektor i disse år, men denne debat foregår i andre sammenhænge.

Punkt 2 er også en formel beslutning, som tildeler opgaven som terminaloperatør til tre medarbejdere i tre forvaltninger. Den hurtige behandling kan tolkes som et udtryk for, at der "ingen ben er i det". Det antages uden videre, at den forvaltningschef, som har delegeret opgaven til en medarbejder, har styr på, at vedkommende kan løse den. Her eksisterer nogle hierarkiske kompetenceregler, som er klare, og som ikke her

er i modstrid med andre regler.

2-3 minutters sager: Tre af dagsordenens punkter (pkt. 12, 16 og 17) blev behandlet på mellem 2 og 3 minutter.

Under **punkt 12** blev en samhandelsaftale vedrørende papir- og kontorartikler indstillet til et års forlængelse i økonomiudvalget. Der var tale om en aftale, som havde fungeret i adskillige år. Hvert år var aftalen blevet genforhandlet, ledergruppen havde indstillet den til godkendelse i økonomiudvalget, og økonomiudvalget havde godkendt den. Sandsynligvis har aftalen krævet grundige drøftelser, da den i sin tid blev etableret. Den hurtige behandling kan tolkes som et udtryk for, at aftalen har fungeret udmærket, og at der derfor ikke er nogen grund til at lave noget om. Der er tale om en slags 'reflekteret ortodoks logik' (se kapitel 2). Rutinemæssigt overvejer man en gang om året, om der er nogen grund til at ændre eksisterende praksis. Efterretningssagerne og eventuelt (**punkt 16 og 17**) drejede sig om meddelelser og blev iøvrigt behandlet efter det tidspunkt, hvor mødet skulle have været afsluttet, og det gik derfor lidt stærkt. Under eventuelt (pkt. 17) blev det bemærket, at der var en stavfejl i en af kommunens publikationer.

6-8 minutters sager: Fire af dagsordenens punkter (pkt. 1, 10, 11 og 15) blev behandlet på mellem seks og otte minutter.

Punkt 1 vedrørte nedsættelse af udvalg til udarbejdelse af tidsplan for færdiggørelse af oplæg til strategidebat i kommunalbestyrelsen. Der var nogen tøven overfor opgaven og dens omfang. Kommunaldirektøren havde svært ved at få andre end sig selv til at gå ind i det udvalg, som skulle nedsættes. Ideen om at udarbejde en virksomhedsstrategi var i høj grad kommunaldirektørens, og den stødte tilsyneladende på en vis træghed blandt forvaltningscheferne.

Punkt 10 vedrørte et forslag fra økonomisk forvaltning om, at feriepenge fremover kun kunne udbetales ved overførsel til lønmodtagerens konto. Punktet afstedkom en diskussion om, hvorvidt det er rimeligt at forlange af folk, at de har en konto i et pengeinstitut. Selvom diskussionen kan forekomme petiteseagtig og næsten uden praktisk betydning (næsten alle har en konto), er der en modstrid imellem to

hensyn. Et praktisk hensyn til en effektiv arbejdsgang i kommunen overfor spørgsmålet, om det er rimeligt at stille krav om en konto for at få udbetalt de penge, man har tjent.

Punkt 11 vedrørte nye EU-regler om offentligt udbud af tjenester. Her er der i princippet tale om en modsætning imellem to legitime hensyn. På samme måde som den offentlige sektor generelt har tradition for at favorisere danske arbejdspladser i deres udbudspolitik, har kommunerne tradition for at favorisere lokale arbejdspladser i deres udbuds- og indkøbspolitik. Denne tradition er i modstrid med EU's politik om at skabe friere konkurrence på tværs af landegrænserne indenfor EU. Hele problemstillingen er interessant i forhold til spørgsmålet om, hvordan modsatrettede hensyn i den velfærdsstatslige forestillingsverden virker ind på det kommunale styringssystem - her repræsenteret ved chefgruppen. Den behandles her i en mindre ekskursion fra gennemgangen af chefgruppemødets dagsorden.

Problemstillingen handler om økonomisk vækst og geografisk afgrænsning af velfærdsstatslige rettigheder og pligter. Det er et knæsat dogme i EU, at friere konkurrence skaber hurtigere økonomisk vækst. I den konkrete politik afgrænser man tilstræbelserne på at udvikle en friere konkurrence til at gælde indenfor EU's grænser, mens man søger at håndtere den skæve fordeling af væksten indenfor EU gennem strukturfonde. Kommunale aktører ser det traditionelt som deres opgave at skabe økonomisk vækst i lokalområdet. Enkelte kommunale aktører er meget lokale og tænker primært indenfor gamle sognegrænser, mens de fleste tænker udover kommunegrænsen og udvikler mellemkommunalt samarbejde med henblik på at skabe vækst i regionen. På samme måde ser statslige aktører det traditionelt som deres primære opgave at skabe økonomisk vækst indenfor nationalstatens grænser. Det, der ligger udenfor, er sekundært og udenfor det egentlige ansvarsområde. Disse geografisk afgrænsede aktørhorisonter kan forstås som nogle kognitive strukturer, der definerer statslige og kommunale aktørers opgaveopfattelse. Kommunens og statens målsætninger kan her komme i modstrid med målsætningen om en friere konkurrence. Hvis det er rigtigt, at den friere konkurrence skaber øget økonomisk vækst, men gør det i andre lande i EU eller i andre regioner i landet, så er der en regulær modsætning mellem den primære opgave som EU's, statens og kommunernes aktører ser det som

deres opgave at løse. På det overordnede plan håndteres modsætningen gennem et hierarki af regler (love, bekendtgørelser, cirkulærer). Meget forenklet er princippet, at EU regler er overordnet statslige regler, som er overordnet kommunale regler. Håndhævelsen af reglerne sker gennem kognitive, normative og regulative strukturer: 1) Det tages for givet, at regler er til for at overholdes; 2) reglerne bakkes op af argumenter for, at de er "rigtige". Disse argumenter internaliseres mere eller mindre som normer hos de enkelte aktører, men under alle omstændigheder må aktører forholde sig til argumenterne, hvis reglerne er til debat; 3) Hvis reglerne ikke overholdes straffes aktørerne med eksempelvis bøder. I det konkrete tilfælde skal man næppe undervurdere de normative strukturer i og med, at næsten alle aktører i betydningsfulde positioner i EU, stat og kommune har accepteret forestillingen om, at det er gennem friere konkurrence, at man opnår økonomisk vækst.

Hvordan behandler chefgruppemødet de nye regler? I det konkrete tilfælde var chefgruppemødet ikke i tvivl om, at reglerne fra EU skulle overholdes. Spørgsmålet var, på hvilke punkter kommunen blev nødt til at ændre praksis. Det, som blev drøftet, var ikke, hvordan man kunne omgå reglerne, men derimod hvilke områder der kunne blive berørt af det nye direktiv. Årsagen til, at punktet tog nogen tid, var, at der var tale om nye regler, som chefgruppemødet forsøgte at vurdere konsekvensen af. Denne måde at forholde sig til regler fra EU og staten præger det meste interne kommunale arbejde. Hvis man er utilfreds med nye regler, bruger man Kommunernes Landsforening eller andre mellemkommunale institutioner. I de fleste tilfælde virker hierarkiske regler via kognitive strukturer - det tages for givet, at de skal overholdes. Hierarkiet og arbejdsdelingen i det offentlige styringssystem synes generelt at have en tendens til at medføre, at store principielle drøftelser tages i andre fora, og at den interne kommunale debat reduceres til mere praktiske problemstillinger.

Punkt 15 vedrørte flytningen af et arkiv og drøftelsen bestod af nogle praktiske aftaler og nogle overvejelser om medarbejderproblemer.

12-13 minutters sager: To af dagsordenens punkter (Pkt. 5 og 13) blev behandlet på mellem 12 og 13 minutter.

Punkt fem drejede sig om regler for, hvem der kunne blive tjenestemænd, mens

punkt tretten drejede sig om kommunens indkøbspolitik.

Vedrørende **punkt 5** var kommunens regler på det pågældende tidspunkt, at enhver, der ønskede at blive tjenestemand, kunne blive det. Denne regel var uheldig, fordi man ikke ønskede en større gruppe tjenestemænd. Generelt er tjenestemandsoverordningens fordel ud fra et ledelsesperspektiv stabilitet, og dens ulempe er mangel på fleksibilitet. Spørgsmålet, som blev drøftet, var ud fra hvilke kriterier, man kunne afgrænse tjenestemandsoverordningen til en bestemt gruppe medarbejdere. Man overvejede at afgrænse til medarbejdere, der arbejdede med "myndighedsopgaver", ud fra en begrundelse om at myndighedsområdet krævede særlig stabil arbejdskraft. Ulempen ved denne afgrænsning var, at reglen let kunne blive tolket som et signal om, at noget arbejde er vigtigere end andet. Man overvejede at afgrænse ud fra et hierarkisk princip, således at alle ledere skulle være eller have ret til at være tjenestemænd. Der blev nedsat et udvalg til at arbejde videre med problemstillingen.

Punkt 13 handlede om kommunens indkøbspolitik. Det, som punktet handlede om, var at få afklaret, hvor bindende kommunens centralt indgåede indkøbsaftaler var for kommunens institutioner. Det blev i løbet af punktet klart, at de centralt indgåede aftaler binder institutionerne, og i realiteten reducerer den decentrale beslutningskompetence på indkøbsområdet temmelig kraftigt. Dette var imod den decentraliseringsstrategi, som man ellers gik ind for i kommunen. Argumentet var, at man centralt sandsynligvis havde kunnet udnytte sin større købekraft til at forhandle nogle billigere priser end de enkelte institutioner kunne gøre.

Begge punkter illustrerer fint en krydspressituation, hvor modstridende hensyn må afvejes. Chefernes problem er at kunne begrunde deres beslutning på en rimelig måde i relation til den velfærdsstatslige forestillingsverden. Ud fra hvilke kriterier kan man begrunde en forskelsbehandling mellem ansatte? Ud fra argumenter om økonomisk efficiente stordriftsfordele begrundes en centralisering midt i en decentraliseringsproces. Det meningssystem, som beslutninger må begrundes i forhold til, repræsenteres dels af dem selv, og dels af en offentlighed - i dette tilfælde primært politikere og medarbejdere.

17-19 minutters sager: To af dagsordenens punkter (pkt. 4 og 9) blev behandlet på

mellem 17 og 19 minutter. Punkt 4 drejede sig om procedureregler for stillingsopslag, mens punkt 9 drejede sig om konsekvenserne af nogle nye arbejdsmarkedslove.

Under punkt 4 blev der drøftet et forslag fra medarbejderrepræsentanterne i samarbejdsudvalget om, at der ved opslag af stillinger først foretages internt opslag, og at denne ansøgningsprocedure afsluttes inden eksternt opslag foretages. Forslaget er imod en generel forestilling om, at der skal være lige adgang til at søge stillinger. En forestilling som kan ses som et konkret udtryk for retfærdighedsprincippet. Argumentet imod dette princip er, at man ofte har en selvskreven ansøger til det job, der slås op. Det er urimeligt overfor eksterne ansøgere at slå stillinger op som i realiteten er besat. Det er spild af deres og organisationens tid, og koster også en del penge. Disse argumenter blev fremført af forskellige chefer, og en kompromistommelfingerregel blev foreslået: en tom stol i organisationen skal udløse en eksternt opslået stilling (men ikke nødvendigvis den samme). Man kan tale om et effektivitetshensyn overfor et retfærdighedshensyn. Enden på diskussionen blev, at ledige stillinger opslås internt og eksternt samtidigt.

Punkt 9 drejede sig om konsekvenserne af nogle nye arbejdsmarkedslove for kommunens aktiviteter. Der gives udtryk for en del frustrationer over en lov, som virker til at have store, men uklare konsekvenser. Det drejer sig blandt andet om, at kommunen måske ikke længere kan tilbyde socialhjælpsmodtagere et arbejde, som giver dem mulighed for at overgå fra kontanthjælpssystemet til dagpengesystemet. En sådan ændring vil have betydning for kommunens budget, fordi man her har kalkuleret med, at en del mennesker overgår fra at få deres penge fra kommunekassen til at få deres penge fra staten.

40 minutters punkt: Punkt 3 på dagsordenen drejede sig om lokallønspuljen. Det drejede sig dels om at få afklaret, hvilke regler som chefgruppen var bundet af, og dels at drøfte hvilke principper og procedurer man skulle anvende ved fordelingen af midlerne. Det overordnede princip for puljens anvendelse er, at der skal gøres forskel på folk! Hele ideen med puljen er, at ledelsen får mulighed for at belønne personer og grupper, der har gjort en ekstra indsats. Dette giver ledelsen det problem, at den skal kunne begrunde, at bestemte grupper og personer har gjort en ekstra indsats frem for

andre. Hvilke kriterier skal man begrunde fordelingen ud fra? I nogle medarbejdergrupper vil det være svært at udvælge bestemte medarbejdere frem for andre. Eksempelvis mener socialinspektøren ikke, at han sagligt kan begrunde at udpege særlige dagplejemødre til at modtage en ekstra pose penge. Det aftales, at der skal indhentes forslag fra lederne længere ude i systemet og fra de faglige organisationer. Det diskuteres, hvorledes offentligørelsen af fordelingen af puljen skal finde sted. Det diskuteres, hvorledes eventuelle klager over og utilfredshed med fordelingen af puljen skal håndteres. Endelig drøftes det om et oplæg fra chefgruppemødet skal op på økonomiudvalgsmødet, selv om borgmesteren og chefgruppen alene har kompetence til at afgøre sagen.

Chefgruppemødets håndtering af problemstillingen kan fortolkes således, at problemet med at kunne begrunde substansen håndteres ved at referere til procedureregler. Er det svært at begrunde, at bestemte grupper og personer har ydet en ekstra indsats, så kan afgørelsen forsvares med, at relevante parter er hørt, og at proceduren således har været i orden.

44 minutters punkt: Punkt 8 var det punkt på dagsordenen, som optog mest tid på chefgruppemødet. Problemstillingen vedrørte en omstilling af løn- og personalefunktionen i organisationen. I forbindelse med decentraliseringen fra rådhuset til institutionerne har løn- og personaleafdelingen fået en ny og mere rådgivende funktion i organisationen. Denne nye rolle har en ledende medarbejder med mange års anciennitet svært ved at omstille sig til. En retrætestilling overvejes. Samtidig har en anden medarbejder søgt orlov fra sin stilling i afdelingen, idet vedkommende har fået et andet job på rådhuset. Problemerne med løn- og personalefunktionen indvirker på decentraliseringsprocessen i kommunen.

Man bliver enige om at tage en drøftelse med den ledende medarbejder om en eventuel retrætestilling.

7.3 Sammenfatning om scener i kommunaldirektørens arbejde

I dette kapitel er kommunaldirektørens arbejde blevet beskrevet gennem en fokusering på de centrale scener i hans arbejde og en afdækning af de scenespecifikke regler, som strukturerer hans arbejde.

På kommunalbestyrelsesmødet og økonomiudvalgsrådet er kommunaldirektørens handlinger struktureret af regler, der integrerer ham som en loyal embedsmand i den parlamentariske styringskæde. Disse møder er kendetegnet ved høj struktureringsgrad og lav fleksibilitet, og er i de senere år blevet suppleret med en række andre mødeformer, som skal sikre en mere fri kommunikation imellem politikere og embedsmænd. Hensigten er at opnå en fælles forståelse for de problemstillinger, som den kommunale organisation står overfor.

På chefgruppemødet er der en større variation i hans rolle, men generelt har han her en styrende rolle som den øverste administrative chef for den kommunale administration. Der er mange steder sket en oprustning af chefgruppemødet med henblik på at styrke den fælles koordinering og udvikle den kommunale chefgruppe til et egentligt lederteam. Kommunale forvaltningschefer forventes at være loyale overfor chefgruppebeslutninger, som de ellers er modstandere af.

Alle tre mødeformer er kendetegnet ved detaljerede dagsordener med indstillinger til de enkelte punkter, der er præget af en velfungerende bureaukratisk organisation. Sagsmapper udgør organisationens kollektive hukommelse, og tidligere beslutninger, der kan gå langt tilbage i tiden, inddrages uden problemer i indstillingen.

Ud fra et fokus på scenerne i kommunaldirektørens arbejde består hans betydning og indflydelse i udviklingen af de enkelte scener, samt i opbygning af nye scener. I relation til det politiske system er kommunaldirektøren stort set uden betydning og indflydelse på interaktionsformen på økonomiudvalgsrådet og byrådsmødet, idet denne er fastlagt gennem lovgivning og dybt integreret i dansk demokratisk tradition. Her kan udviklingen af alternative mødeformer imellem politikere og forvaltningschefer have haft stor betydning for udviklingen af en fælles referenceramme imellem politikere og embedsmænd.

Der er meget, der tyder på, at kommunaldirektører har sat deres personlige præg på udviklingen af chefgruppemødet. Set fra forvaltningschefernes stol har nogle af de strukturændringer, der er sket, uden tvivl været yderst kontroversielle. Disse strukturændringer har imidlertid været et led i en generel omstruktureringsbølge i landet, og har været begrundet i en omstilling og opprioritering af den centrale styring af den offentlige sektors udgifter. Kommunaldirektører kan derfor siges at have gennemført det, som var den officielle politik i kommunerne i disse år. Mange af dem var centrale drivkræfter i en omstillingsbølge, som var yderst konventionel, idet der var udbredt politisk opbakning til formålet, som var at gøre den offentlige sektor mere styrbar. Denne centralisering og opprioritering af helhedstænkning overfor sektortænkning har sandsynligvis givet kommunaldirektøren mere gennemslagskraft, og derved øget betydning i den kommunale organisation.

8. Budgettet og budgetlægningsprocessen - en central opgave i kommunaldirektørens arbejde

I de to forrige kapitler blev kommunaldirektørens arbejde analyseret som et samspil med nogle aktører på nogle forskellige scener. I dette kapitel fokuseres der på en central, overordnet opgave i kommunaldirektørens arbejde - arbejdet med budgettet og budgetlægningsprocessen.

En hel del af kommunaldirektørens konkrete opgaver er belyst i det foregående. Rådgivning af borgmesteren, udarbejdelse af eller kontrol med dagsordener og referater fra byråds-, økonomiudvalgs- og chefgruppemøder, ledelse af chefgruppemøder, ledelse af samarbejdsudvalgsmøder, gennemgang af dagens post, repræsentative opgaver, o.s.v. På et helt overordnet plan kan arbejdet med disse opgaver beskrives som kommunikation, og ledere kan betegnes som en slags kommunikationssystemer. Her fokuseres der på kommunaldirektørens opgaver i relation til budgettet. Hermed er et særligt aspekt ved det, som kommunaldirektørens kommunikation drejer sig om, udvalgt til nærmere analyse. Et aspekt som er gennemgående i alle de konkrete opgaver med mødeforberedelse og borgmesterrådgivning.

I det følgende gennemføres først nogle overordnede overvejelser om arbejdsdelingen mellem sektorer og afdelinger og den deraf følgende strukturering af kommunaldirektørens opgaver (afsnit 8.1). Dernæst gennemføres en analyse af en opgavetype, som går igen i alle kommunaldirektørers arbejde - arbejdet med budgettet (afsnit 8.2). Hensigten med analysen er at undersøge, hvorledes regler og ressourcer ikke kun er knyttet til aktører og scener, men også er knyttet til arbejdet med konkrete opgaver. Der afsluttes med nogle sammenfattende overvejelser om opgavespecifikke regler og ressourcer og deres strukturering af kommunaldirektørens arbejde.

8.1 Nogle overordnede overvejelser om opgaver og arbejdsdeling i forbindelse med kommunaldirektørens arbejde

Struktureringen af kommunaldirektørens opgaver foregår på en række forskellige planer. Igennem årene er der udviklet en arbejdsdeling imellem forskellige sektorer i samfundet. Aspekter af denne arbejdsdeling er hele tiden til debat, og en af de mere grundlæggende politiske diskurser i samfundet går på, hvilke opgaver den offentlige sektor bør varetage. Indenfor den offentlige sektor er der udviklet en arbejdsdeling mellem stat, amter og kommuner, som tilskriver bestemte opgaver til kommunerne, og også denne arbejdsdeling er med jævne mellemrum til debat. Også imellem kommunerne er der i nogen grad udviklet en arbejdsdeling, sådan at nogle kommuner køber visse ydelser hos andre kommuner. Og endelig er der indenfor den kommunale organisation udviklet en arbejdsdeling, som tildeler bestemte forvaltninger og stillingskategorier bestemte opgaver. Denne arbejdsdeling imellem forskellige sektorer, organisationer, enheder og stillingskategorier er ikke statisk, men undergår bestandigt forandringer. I visse perioder som små umærkelige justeringer og i andre perioder som mere gennemgribende reformer. I kapitel 4 blev der redegjort for nogle generelle kendetegn ved arbejdsdelingen i den offentlige sektor og internt i den kommunale organisation. Der blev endvidere redegjort for, hvorledes denne arbejdsdeling har en historie tilbage i tiden.

Udover arbejdsdelingen mellem sektorer, organisationer og enheder struktureres kommunaldirektørernes udvalg og håndtering af opgaver af den velfærdsstatslige forestillingsverden, som blev skitseret i teorikapitlet. Kommunaldirektører må kunne begrunde deres arbejde med forskellige opgaver i relation til denne normative kontekst.

I kapitel 6 behandledes arbejdsdelingen imellem borgmester, forvaltningschefer og kommunaldirektør. Det blev gjort klart, at forvaltningschefernes ansvarsområde medfører, at de fokuserer på løsningen af problemer i deres egen sektor - det er det, de er ansat til - mens kommunaldirektøren og borgmesteren tager sig af den overordnede prioritering imellem områder og opgaver. I kapitel 7 drøftedes arbejdsdelingen imellem de centrale 'scener' i kommunaldirektørens arbejde - kommunalbestyrelsesmødet,

økonomiudvalgsmødet og chefgruppemødet. I det følgende skal vi se nærmere på, hvorledes kommunaldirektørens arbejde struktureres af budgetlægningsprocessen.

8.2 Kommunaldirektørernes arbejde med budgettet

Der er skrevet tykke bøger om budgetlægning generelt og kommunal budgetlægning specifikt, og dette kapitel har absolut ingen ambitioner om at levere noget alternativ til disse. Her fokuseres der på overvejelser om, hvorledes arbejdet med budgettet strukturerer kommunaldirektørens arbejde og fungerer som et medium, som på samme tid begrænser og giver ham mulighed for at udøve indflydelse. Der indledes med enkelte facts og teoretiske overvejelser om kommunernes budgetlægning (8.2.1), hvis formål er at udgøre en forståelsesramme for den empiriske analyse. Dernæst analyseres kommunaldirektørens beskrivelser af og holdninger til budgetlægningsarbejdet på grundlag af interviewene (8.2.2), og der afsluttes med en sammenfattende vurdering af, hvorledes opgavespecifikke regler og ressourcer strukturerer kommunaldirektørens arbejde (8.2.3).

8.2.1 Generelle kendetegn ved kommunernes budgetlægning

Kommunernes budgetlægningsproces og processens produkt - budgettet - kan tillægges i al fald tre forskellige betydninger. For det første er processen et organiseret udtryk for forestillingerne om den parlamentariske styringskæde. For det andet er processens produkt - budgettet - det styringssystem igennem hvilket kommunens ressourcer fordeles, og for det tredje er budgettet et forsøg på en kvantitativ beskrivelse af kommunens fremtidige aktiviteter. De generelle rammer for kommunernes budgetlægning er fastlagt i den kommunale styrelseslov.

§37. Forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår udarbejdes af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist.

Stk. 2. Forslaget ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde

fastsættes af indenrigsministeren.

§38. Økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum. Stk. 2. Ved 2. behandling undergives forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. Indenrigsministeren fastsætter fristen for 2. behandling og kan herunder fastsætte forskellige frister for nærmere angivne poster på årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

§40. Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. §38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevillingen må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.

Stk. 3. Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. (Lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse¹)

Ovenstående lovtekst afstikker nogle rammer for kommunernes budgetlægning, og disse rammer tages, som med det meste lovgivning her i landet, for givet og udgør det selvfølgelig grundlag for kommunernes arbejde med budgettet. Sagt på en anden måde, fungerer ovenstående lovtekst i kommunernes daglige praksis som en kognitiv struktur, der definerer nogle grundlæggende spilleregler for budgetlægningsprocessen. Som følge af statens regelstyring af kommunerne er der derfor en række generelle kendetegn ved kommunernes budgetlægningsproces.

For det første vedtager landets kommuner senest d. 15. oktober (indenrigsministeriets dato) et budget for det kommende år, og et budgetoverslag for de kommende fire år (jævnfør §37). Ved denne lejlighed fastsættes kommunens skatteudskrivning for det kommende år (jævnfør §40).

For det andet forberedes vedtagelsen af budgettet af økonomiudvalget, og

¹§40 blev senest ændret i maj 1993, mens §§37 og 38 blev ændret i juni 1991. Paragrafferne havde således ovenstående formulering i undersøgelsesperioden.

øk
hv

8.

bu
nc
bu
pæ
m
hv
ar
bu
se
st

8.

ti
u
P
n
a
b

vedtages i kommunalbestyrelsen efter de regler, som er fastsat i lovgivningen (jævnfør §38). Der er udviklet alternative interaktionsformer omkring budgetbehandlingen i form af budgetseminarer og lignende, men den formelle beslutningsproces gennemføres i de lovbestemte beslutningsarenaer.

For det tredje skal enhver udgift eller indtægt, som ikke er på budgettet, bevilges af kommunalbestyrelsen eller, hvis kommunalbestyrelsen har uddelegeret kompetencen, af økonomiudvalget (jævnfør §40). Denne lovbestemte regel medfører en vis automatik i forbindelse med udarbejdelsen af dagsordenerne til kommunalbestyrelses- og økonomiudvalgsmødet.

For det fjerde bygger budgettet på en konteringsplan, der gennem en statslig reform blev indført i samtlige kommuner i slutningen af 70'erne (Jørgensen & Mouritzen 1993). Indenrigsministeriet fastsætter her nogle minimumsstandarde for, hvor detaljeret et budget kommunerne skal vedtage på de forskellige konteringsposter (jævnfør §38 stk. 2), men på trods af sådanne standarder er der en del variation i budgetternes detaljeringsgrad. Det gælder både forskelle i detaljeringsgrad imellem kommuner og imellem forskellige områder indenfor den samme kommune. Da posterne på årsbudgettet udgør en bindende regel for forvaltningens aktiviteter, angiver forskelle i budgettets detaljeringsgrad nogle forskelle i strukturelle bindinger på kommunaldirektørens og forvaltningschefernes arbejde.

På grundlag af disse regler kan fire yderpunkter i samspillet imellem det politiske system og forvaltningen om økonomistyringen skitseres. Yderpunkterne bygger på dimensionerne 1) budgettets overensstemmelse med de faktiske indtægter og udgifter, og 2) budgettets detaljeringsgrad:

Tabel 8.2.1: Overbelastning og delegering i budgetlægningsprocessen

Detaljeringsgrad Budget/realitet	Maksimal detaljeringsgrad i vedtaget budget	Minimal detaljeringsgrad i vedtaget budget
Indtægter og udgifter stort set i overensstemmelse med de budgetterede	A:	B: Delegering
Indtægter og udgifter er meget forskellige fra de budgetterede	C: Overbelastning	D:

Det er en logisk følge af lovgivningens krav om, at enhver ikke-budgetteret indtægt eller udgift skal godkendes i kommunalbestyrelse eller økonomiudvalg, at i perioder, i kommuner og/eller på konteringsområder, hvor det er meget svært at forudsige indtægter og udgifter, vil der være en tendens til, at flere sager pr. automatik kommer på dagsordenen. Det er endvidere klart, at jo mere detaljeret et budget er, des større er chancen for, at flere sager pr. automatik vil komme på dagsordenen. På grundlag af disse to dimensioner kan ovenstående firefeltstabel udarbejdes.

I delegeringssituationen (B) er økonomistyringen, efter at budgettet er vedtaget, stort set overladt til forvaltningen. Det vil kun være få enkeltsager, som forvaltningen skønner, at politikerne bør se, der kommer op på økonomiudvalgsmøder og eventuelt byrådsmøder. I overbelastningssituationen (C) vil næsten enhver økonomisk beslutning skulle godkendes på økonomiudvalgsmødet, og måske endda i kommunalbestyrelsen. Antager man, at de politiske møders varighed er uændret, medfører denne situation meget lange dagsordener og dertil hørende bilagsmateriale, som skal behandles som ekspeditionssager. Denne situation vil meget let kunne udvikle sig til, at økonomistyringen i det politiske system bliver en proforma-sag, og dermed igen en reel delegering til forvaltningen, samtidig med at politikerne gennem vedtagelsen af sagerne påtager sig ansvaret for dem. Alternativt kunne man forestille sig "amerikanske tilstande", hvor politikerne nægter at træffe beslutninger, og derved gør systemet endnu mere trægt og bureaukratisk, end det er i forvejen.

Der er endvidere grund til at antage, at jo større kommunen er, des mere påtrængende bliver ovenstående overvejelser. I helt små kommuner kan politikerne måske stadig overskue konsekvenserne af deres økonomiske beslutninger i en C situation. Det er muligt, at kommunaldirektøren i det nedenstående citat har ret i, at der eksisterer en eller anden grænsestørrelse, hvor politikerne stadig kan bevare (illusionen om) overblikket over alle enkeltsagerne:

De kommuner der er større end (...), der vil problemerne være så mangeartede, at der er man nødt til fra politisk hold at lægge tingene ud. Men når du kommer ned i (... s) størrelse, ... så er de ikke større, end at du godt kan have en illusion om, at du også kan følge med i det som politiker, og går du længere ned så vil jeg tro at du stadigvæk har

kommuner, hvor teknisk udvalgs formand møder om morgenen på forvaltningen og sprætter breve op.

Kommunaldirektørens overvejelser om kommunestørrelsens betydning gælder ikke kun for politikernes arbejde, men afspejler sig også i kommunaldirektørens måde at gå ind i budgettet. Kommunaldirektører i større kommuner har andre ansatte til at arbejde med detaljerne i budgettet

Jeg er jo så privilegeret, at vi har gode fagfolk på alle områder, det vil sige, at selv budgettet behøver jeg ikke at blande mig mere i, end jeg selv har lyst til. Nu er det jo altid spændende, men der sker absolut ikke ulykker, hvis jeg ikke er her. Fordi det gør de godt, og det gælder egentligt hele vejen rundt. Jeg har hele tiden lagt vægt på, at alt skal kunne fungere, og min indsats den retter sig mere efter mine personlige interesser lige for tiden, og måske hvis der er nogle der har ønsker om at trække mig lidt mere med. Så jeg vil sige, at med den størrelse vi har, med den dækning vi har på alle fagområder, så er jeg meget uafhængig.

Selv om der således er forskel på hvor detaljeret et niveau kommunaldirektørerne arbejder med budgettet på, så er det kendetegnende for alle femten kommunaldirektører, at de er dybt involveret i budgetlægningsprocessen. I det følgende afsnit belyses nogle temaer i denne involvering med udgangspunkt i interviewmaterialet.

8.2.2 Kommunaldirektørerne i og om budgetlægningsprocessen

I dette afsnit behandles nogle gennemgående temaer i kommunaldirektørernes arbejde med budgettet og budgetlægningsprocessen.

1. En opmærksomhedsfordelende mekanisme.

Den foregående diskussion om budgettet og den automatik, der bringer bestemte sager op på den politiske dagsorden, giver et indtryk af, hvor utroligt centralt budgettet er som en opmærksomhedsfordelende mekanisme - som en katalysator for kommunikationen imellem den kommunale organisations centrale aktører. I teorikapit-

let blev indholdet af lederes arbejde betegnet som kommunikation, og hvis man skal pege på den mest centrale mekanisme til at strukturere denne kommunikation i de danske kommuner, så må det være budgettet og budgetlægningsprocessen.

... det er sådan i den kommunale verden, det har du nok fundet ud af, at hvis man sådan mødes privat, og man ikke ved, hvad man skal snakke om, så kan man snakke om vejret, og vi snakker så om budget, den er altid god.

En stor del af de problemstillinger, der tales om blandt politikere og ledende embedsmænd i kommunerne er bragt på dagsordenen via forberedelsen af næste års budget og mangelen på overensstemmelse mellem budget og faktiske udgifter i det pågældende år. Budgettet og budgetlægningsprocessen virker som en linse, igennem hvilken problemområder opdages, analyseres og tages stilling til.

... hver eneste gang vi lægger budget, jamen så finder man ud af, hvilke opgaver vi har, der skal løses.

I landets fattigste og mest velhavende kommuner kan selv små ændringer i de kommunale udligningsordninger få stor betydning for kommunens økonomi, og sådanne problemer bliver tydelige i forbindelse med arbejdet med budgettet. Kommunaldirektøren i en af landets mere velhavende kommuner fortæller:

... vi kunne se en god likviditet i år, så vi virkelig følte, at nu kunne vi lægge et budget med mulighed for, at der kunne skabes ting og sager i kommunen. Og så laver man så nogle udligningsændringer og en kommuneaftale, der betyder kort og godt, vi ville have 90 mio i kassen i år, og det er mange for os, og det er sådan meget godt, og det rutscher altså ned til 30 mio plus til næste år og på fire år rutscher det ned til minus 79 mio. - det er en gevaldig rutchetur.

Denne budgetanalyse gav anledning til en alliance med nogle kommuner i en lignende situation om et forsøg på at ændre kriterierne for den kommunale udligningsordning.

Vi har prøvet at lave en alliance her forrige år, hvor vi har sagt, jamen vi har fælles interesser med ... og Der har vi lavet noget analysearbejde og noget dokumentation, som vi har sendt til indenrigsministeren. Borgmestrene var inde sammen med mig, hvor vi forelagde det. Men det fandt ikke nogen genklang - vi kan ikke rigtigt sælge, at det er synd for os ...

Med henvisning til beskrivelsen af den velfærdsstatslige forestillingsverden i teorikapitlet er det ikke svært at forstå, at de ikke har kunnet sælge budskabet. Men også kommuner som ligger i den fattige ende af skalaen påvirkes kraftigt af den statslige styring. Her er det modtagelsen af statslige midler, der kan variere, og i visse tilfælde hele tiden må forhandles. I hovedstadsområdet er der nogle særlige ordninger for vanskeligt stillede kommuner:

... der har vi fået en uformel aftale med indenrigsministeriet, ... der oplever man lige pludselig sidste år, at man kommer og siger til os i forbindelse med budgettet - ja, på et sent tidspunkt - nu får I kun nogle og 20 millioner i stedet for nogle og 40! Det er klart, at det er noget hos os, selv med en stor omsætning, der slår noget i stykker. Og hvor man så må ind og lave en masse ekstraarbejde og ekstra ting for at fortælle de ting, man har fortalt masser af gange, og man kan læse ud af budgetter og regnskaber for at kunne overbevise det politisk, også i forhold til indenrigsministeriet, at vi fik nogle flere penge. Og hvor man så siger, så har vi så en linje i de kommende år, og man lover at melde ud i maj i år. Og hvor man ringer her lige før vi skal på sommerferie og siger: Nu er vi kommet til nogle og 20 millioner igen i år. Og jeg så siger: Jamen, det gider jeg ikke, jeg går ikke på sommerferie, før vi har snakket om det! Og hvor man så får skrevet og gjort ved, og ender så med at få...ja næsten det man havde aftalt. Og der kan man så sige, at man i samarbejdet med staten af en eller anden grund får nogle ting, der kommer til at køre sådan lidt uhensigtsmæssigt.

Hovedstadsområdet er også i denne sammenhæng lidt specielt, fordi der er tradition for en mere direkte interaktion imellem staten og kommunerne, og for at staten er mere direkte involveret i kommunernes økonomi med særtilskud og lignende.

I andre kommuner er arbejdsløshed og faldende indtjeningsgrundlag hovedproblemet i den kommunale økonomi:

Jeg har sagt til dem [politikerne]: "Jamen befolkningen den bliver mindre og mindre, der bliver færre til at betale skat, vi får flere og flere arbejdsløse, der kommer flere og flere ældre. Det betyder altså, at budgetoverslaget som var vedtaget for et år, to og tre år siden, det viser, at på længere sigt, der er der underskud, hvis de vedtager forskellige ting, så går det galt". Der er ikke noget underligt i det.

Kommunaldirektøren og borgmesteren i den pågældende kommune ser det derfor som deres hovedopgave at gribe enhver chance for at vende udviklingen ved at skaffe arbejdspladser til kommunen.

... erhvervsudviklingen er så højt prioriteret fra min og borgmesterens side, at i det øjeblik, hvor der lige pludseligt viser sig, at nu kommer der sådan en delegation her, jamen så rydder vi altså kalenderen. ... Vi må gøre noget desperat for at få vendt udviklingen. Vi må tage de chancer, der kommer.

Disse eksempler viser, hvorledes arbejdet med budgettet er med til at afdække hovedproblemerne i kommunens økonomi. De viser også, hvorledes kommunaldirektørens mere konkrete opgaver kan variere meget alt efter, hvad der via budgetlægningsprocessen defineres som kommunens hovedproblem. Eksemplerne siger en hel del om den usikkerhed, der er knyttet til mange kommuners indtjeningsgrundlag.

2. De usikre indtægter og udgifter

Mens en privat virksomheds økonomiske indtjeningsgrundlag i reglen skabes gennem salg af varer og tjenesteydelser til nogle kunder, så udgør denne type indtægter kun en mindre, omend stigende indtjeningskilde i den kommunale økonomi. Kommunens indtægter kommer fra statslige tilskud, skatteudskrivningen, udligningsordningerne, grundskylden, og forskellige former for brugerbetaling. Usikkerheden i indtjeningsgrundlaget er primært knyttet til de tre første indtægtskilder. Det er ofte først hen i september måned, altså godt og vel en måned før det endelige budget skal vedtages, at indtjeningsgrundlaget kendes med rimelig sikkerhed. Problemerne med at beregne indtjeningsgrundlaget kan godt være svært at forklare for

politikerne:

... i løbet af juli er der kommet rigtigt mange selvangivelser ind, og lige i begyndelsen af august, der kan vi så trække, stort set, det endelige tal for 1993. Så har vi et nyt udgangspunkt, og det viser et fald i forhold til 1992, hvor vi havde regnet med en stigning. ... samtidig med at der kommer et stort fald, skal vi tilbagebetale nogle penge, og det påvirker også budgettet. Og det kan de [politikerne] ikke forstå, - "jamen det må I da kunne have regnet ud". Det udskrivningsgrundlag vi nu laver for 1995, det regulerer vi jo om et år igen, for der er der nogle nye forhold, der gør sig gældende. Det er det samme med bloktilskuddet. De [politikerne] tror simpelthen ikke på, eller det er meget svært at få dem til at tro på, at reglerne er så komplekse, som vi siger, og at vi ikke kan komme med nogle faste udmeldinger om det.

Også til udgifterne er der knyttet en del usikkerhed. Folketinget kan vedtage love og ministerierne kan udsende cirkulærer og betænkninger, der stiller krav om fordyrende aktiviteter i kommunerne. Demografiske forskydninger har en tendens til at skabe større udgifter end besparelser. Det kan eksempelvis være svært at frigøre midler fra skoleområdet fordi børnetallet er faldet, fordi det skal falde temmelig kraftigt før en egentlig skolenedlæggelse kan forsvares. Nye problemstillinger, som eksempelvis de meget store udgifter til senil demente, kan trænge sig på.

Usikkerheden i de kommunale indtægter og udgifter må ses på baggrund af, at der er tale om relativt store organisationer med mange medarbejdere. Der skal udbetales løn hver måned, og der skal være penge til de forskellige udgifter. Usikkerheden skal helst ikke forplante sig alt for meget til kommunens udførende led.

3. Rystelser og økonomisk robusthed

Kommunerne opbygger på grund af denne usikkerhed som så mange organisationer 'slack' eller stødpuder i systemet. Kommunaldirektørerne taler om "luft i budgettet" eller om at opbygge en "rimelig" kassebeholdning:

... netop i år, der er vi ude for nogle kraftige rystelser, så der ved vi ikke, hvad der skal ske, men der har vi så fået opbygget en økonomi, der er så robust, at vi kan sige, nu i 95, der ser det godt nok meget skidt ud, men vi prøver at køre det igennem uden at lave nogen opbrems-

ninger, der kan mærkes af befolkningen, og så går vi i morgen i gang - vi havde budgetkonference i går - i morgen går vi i gang med at lave et sparekatalog på 10 mill. kr. med henblik på budget 96, men 95 kører vi igennem, uden at nogen kan mærke, at vi skærer ned.

Det synes at være en ret generel tommelfingerregel eller erfaring om styringen af den kommunale økonomi, at man forsøger at undgå katastrofeopbremsninger, og i stedet søger at styre på de kommende overslagsår.

Vi har hele tiden lagt meget vægt på, at vi styrer ikke vores økonomi efter det år vi er inde i, men på de følgende år. Og derfor har vi ikke været ude for de der katastrofeopbremsninger, som andre kommuner har. Vi har stort set sagt, at: "Hvis vi skal stramme op nu, så bliver det i det kommende års budget, ikke nu". Vi har været så begunstiget, at vi har haft en kassebeholdning, der gav os råd til det. vi sammenligner det meget med glatfækørsel. Vi kan ikke både bremse op, og så styre det på en gang, og det tror jeg har givet en stabilitet, en forståelse af, at hvis vi siger: "Nu skal der spares", så ved folk, at det er alvor, og så bliver det altså først i 95.

Citatet ovenfor antyder at der har været en del kommunale katastrofeopbremsninger.

4. Decentralisering og mål- og rammestyring

Stort set alle kommuner havde ifølge kommunaldirektørerne gennemført en eller anden form for decentralisering af budgetansvar kombineret med en variant af mål- og rammestyringstankegangen. Der var stor forskel på, hvor omfattende en uddelegering der var tale om, og der var stor forskel på, hvor stor betydning kommunaldirektørerne tillagde denne uddelegering. Ikke desto mindre rejser uddelegeringen nogle interessante problemstillinger i den kommunale budgetlægningsproces.

... de [skolerne/institutionerne] har brugt færre penge og har været lidt heldige med budgetlægningen, og det skal vi have taget op. det har stået i reglerne, at det har de haft lov til [at spare op]. Samtidig klager de og går ud til forældrene og siger: "Jamen det er også for galt her i ... kommune, at vi har sådan nogle gamle bøger". Det irriterer mig. Det irriterer mig, når jeg sidder deroppe som forælder og hører, at børnene

skal have nogle tyve år gamle laser, og samtidig ved at de har så mange penge stående ...

Problemstillingen synes at være generel og gælder i øvrigt også for statens samspil med kommunerne. Man bliver opmærksom på nogle prioriteringer, som man er uenig i, og som man principielt har ansvaret for, og man fortryder den kompetence, som man frivilligt har uddelegeret. I sådanne situationer bliver decentraliseringsideologien sat på en hård prøve. Særligt mange politikere synes at have svært ved at acceptere, at de kun må sætte rammerne, men ikke må blande sig i detaljerne.

... den budgetprocedure vi har her, og den delegation vi har fået, den har bevirket, at vi har nogle politikere, en 2 - 3 stykker, der er utilfredse, fordi de har ikke den rolle, som de havde i gamle dage - de kan aldrig fortælle hjemme på gaden, hvad de har gennemført, og at nu har de sørget for, at der kom et net op bagved fodboldmålet der, fordi det er nogle helt andre, der sidder og bestemmer det i dag, så deres rolle er udspillet.

Samtidig vil en sabotage af mål- og rammestyringstankegangen underminere dens positive sider. Ideen i tankegangen er, at de enkelte enheder skal kunne prioritere frit indenfor de overordnede rammer. Hvis tilliden til rammerne forsvinder vil institutioner og skoler begynde at handle på samme uhensigtsmæssige måde, som de gjorde, da der var tale om et klarere, hierarkisk system. Man undgår større langsigtede opsparinger ud fra en velbegrundet frygt for at kommunen vil inddrage pengene. I stedet bruges pengene på kortsigtet forbrug. Kommunaldirektørerne er generelt meget opmærksomme på disse problemstillinger.

Spm.: ... tror du på, at I har fået opbygget en tillid, sådan at de tør handle, som om de var selvstændige?

Ja, det tror jeg på, og der bliver overført mellem 700.000 og 1 mio om året fra det ene år til det andet, og vi har aldrig nogensinde været inde og pille i det beløb og kunne aldrig nogensinde drømme om at gøre det, og det har vi sagt. Og nu her vi har været ude at spare, ude at hente 4 mio kr. i den her budgetrunde, og der har det ligget helt klart for alle, at vi under ingen omstændigheder måtte forgribe os på de penge, de havde overført, og det ved de, det har vi fået kommunikeret ud, og det passer.

Det er dog ikke alle kommuner, der på samme principfaste måde fastholder decentraliseringens principper.

5. *En mobilisering til strammere budgetdisciplin*

En del kommunaldirektører beskriver i interviewene en temmelig voldsom omstillingsproces, som kommunen har været igennem siden sidste halvdel af 1980'erne. En udvikling fra en situation, hvor budgetrammerne ikke rigtigt blev taget alvorligt, til en situation, hvor budgetrammerne bliver taget helt bogstaveligt. En kommune blev ligefrem sat under administration af indenrigsministeriet.

... da jeg kom herop i 89, da fandt vi ud af, at kommunens økonomi var i en meget miserabel tilstand når man bliver sat under administration af indenrigsministeriet og får disse dispensationer, så er kravet jo i og for sig meget enkelt, nemlig at man skal vedtage nogle budgetter, der bringer balance i økonomien, og som sikrer kommunen en vis rimelig kassebeholdning i løbet af 3 år da de [politikerne] først var overbevist, så må jeg sige, så var de meget detaljerede og gik forbløffende målrettet til værks, ... i Vestjylland er det flovt ikke at have orden i sit eget hus, og det havde vi ikke befolkningen havde stor forståelse for, at det skulle der selvfølgelig gøres noget ved, og det blev der så vi måtte skære meget væk, vi lukkede 1/3 af ...'s skoler, 6 i alt, vi nedlagde fritidshjem, vi omlagde hele ældreområdet og fik en mere fleksibel udnyttelse af arbejdskraft og fyrede 10% af personalet. i dag er det en meget velkonsolideret kommune, vi har en meget stor kassebeholdning efter vores størrelse, og vi har et serviceniveau, som ikke er ret meget ringere end dengang, fordi vi prøvede ikke bare at skære ned, men også at finde nogle mere ressourcebesparende måder at løse opgaverne på, vi begyndte at passe børn på en anden måde og passe gamle på en anden måde, vi begyndte at få enklere administrative rutiner osv, så vi kunne drive forretningen videre, men på et ressourcemæssigt lavere niveau,

Ovenstående voldsomme katastrofeopbremsning hører til undtagelserne, men der synes at have været en generel tendens til opstramning - en mobilisering om at gøre den kommunale organisation mere styrbar. Denne opstramning kommer både til udtryk i samspillet mellem de centrale aktører, i chefgruppens og økonomiudvalgets styrkede rolle, og i arbejdet med budgetlægningen.

6. Sektoradvokater og -vogtere

Mobiliseringen kommer blandt andet til udtryk ved at samtlige kommunaldirektører er meget opmærksomme på problemstillingen: helhedssyn versus sektorsyn.

8.2

Ja, det er jo det store dilemma. Og det er jo helt centralt, og det er det stadigvæk. Det var jo argumentet for at lave direktionen. Det var argumentet for at styrke økonomiudvalgets position i forhold til de stående udvalg. Og den er jo stadigvæk eviggyldig, og den gælder. Vi har lige konstateret det under budgetforhandlingerne. Sektorismen drives i stadighed ... vi er med direktionsarbejdet kommet et skridt videre. Det går langsomt, og jeg tror aldrig, vi bliver helt af med det ... Vi må så også være klar over, at der må være nogen, der bliver bragt i den der loyalitetskonflikt. Og man skal bare være opmærksom på, at de kan være slemt presset, og så handle derefter.

Der er blandt kommunaldirektørerne en tendens til, at sektoradvokatrollen betragtes som et onde.

Tendensen er, at hvis forvaltningscheferne og udvalgsformændene fik lov til at bestemme, så havde de hvert sit rådhus med deres egen personalepolitik og det ene og det andet.

Tendensen kan være uheldig, fordi sektorproblemstillinger herved kan blive illegitime at fremføre i eksempelvis chefgruppen. Selv om kommunaldirektører generelt advokerer for helhedssynet, skinner en erkendelse af problemstillingens kompleksitet også igennem i udtalelserne.

Så længe folk er sektor-entusiaster, så er det godt nok, men hvis de bliver sektorister, så skal de have et hug.

Begreberne sektor-entusiast og sektorist afspejler en grundlæggende forståelse for den balancegang, der gennemføres af de forskellige aktører i den kommunale budgetlægningsproces. Forvaltningschefer og udvalgsformænd fokuserer på at styre og udvikle det område, de har ansvaret for - det er simpelthen deres opgave. Hvis de bliver for dårlige til at modstå den almindelige opprioritering af helhedssynet, risikerer man, at der bliver lagt for meget låg på eksisterende problemer i fagforvaltningerne. På

den anden side skal de også vise forståelse for koordineringen og de andre forvaltnings behov. Det er i processen med at skabe fodslag imellem forvaltningschefer og kommunaldirektør at chefgruppemødet har vist sig som et godt redskab i mange kommuner.

En kommunaldirektør beskriver her, hvordan den typiske sektor versus helhed konflikt kan opstå i forbindelse med budgetlægningen:

... vi holder hinanden fast på, i chefgruppen, at de beslutninger, vi laver, de skal være helhedsorienterede. Vi lægger også op til, at der skal træffes helhedsorienterede beslutninger i det politiske system, og hvis det er således, at der skal foretages besparelser eller sådan nogle ting, så vil vi også gerne stå for det som chefgruppe, således at det ikke er det enkelte område. Men det er klart, at undertiden så ryger vi ind i konflikter. Man ryger typisk ind i konflikter i en situation, hvor det er således ... at man har en ting, som man meget gerne vil lave i et udvalg, det kan være kultur- og socialudvalget, en serviceudvidelse eller et eller andet som man i grunden ikke har råd til, men det vil man gerne gennemføre. Så siger man, vi beslutter at gøre det, og vi vurderer, at det kan holdes indenfor budgettet - allesammen ved at det kan det ikke. Så siger chefen, ved du hvad, det kan vi altså ikke, der bør søges en tillægsbevilling, og så siger udvalgsformanden, vi har vurderet, at der skal ikke søges nogen - så kommer konflikten.

7. Budgetlægningsprocessen organisering

Den tidligere gennemgang har afdækket nogle generelle kendetegn ved budgetlægningens organisering i kommunerne: 1) Lovgivningen fastsætter nogle overordnede rammer: a) alle kommuner gennemfører 2. behandlingen af budgettet i kommunalbestyrelsen inden d. 15. oktober, b) 1. behandlingen af budgettet sker i kommunalbestyrelsen senest 3 uger før 2. behandlingen, c) alle budgetoplæg har forud for kommunalbestyrelsesmøderne været behandlet i økonomiudvalget. 2) Skatteligningens karakter og statens udmeldinger medfører, at kommunerne først kan have et rimeligt sikkert kendskab til indtægtsgrundlaget i slutningen af august.

Herudover varierer budgetlægningsprocessens organisering en del imellem de forskellige kommuner, og kommunaldirektørerne er dybt involveret i tilrettelæggelsen af forløbet.

Mange kommuner arbejder med budgetlægning det meste af året.

... efter seminaret i februar kører hele foråret i forvaltningerne, her i økonomisk forvaltning, helt frem til slutningen af juni, hvor vi har et borgmestermøde. Der sidder borgmesteren, mig selv, økonomichefen og souschefen i økonomiafdelingen og forholder os til hele det administrative budgetoplæg, og der har fagudvalgene stort set ikke været inde i det, de får det først forelagt i august måned ...

Nogle kommuner starter først efter sommerferien:

... tidligere startede vi allerede i februar måned med budgetcirkulære, budgetforedrag og diskussion og seminar, men vi gider ikke - det tager alt for meget tid, og der kommer ikke noget ud af det andet end frustrationer, og jeg ved ikke hvor mange forskellige budgetforslag. Politikerne går jo ikke til biddet før de sidste 8 dage. Der har vi sagt til dem, "kan vi ikke vente med at begynde hele den diskussion her indtil efter sommerferien". Vi kører det på en overordentlig enkel og måske lidt udemokratisk måde i øjeblikket, men vi har taget styrelsesloven alvorligt og sagt: det er økonomiudvalget, der er budgetansvarlig, det er dem, der skal lave budgettet efter styrelsesloven, og det gør de så. Så vi starter de første møder i august, med at lave nogle budgetrammer, og så laver forvaltningerne et oplæg til økonomiudvalget efter de budgetrammer, de budgetrammer er selvfølgelig indrettet efter, hvad har vi råd til. På det tidspunkt kender vi nogenlunde skattegrundlaget, og vi kender resultatet af forhandlingerne mellem KL og regeringen. Så vi er sådan nogenlunde på sikker grund.

I en kommune startede de med det talløse budget og fik først tal på i den sidste fase:

I år har vi lagt budget uden tal og det gør det spændende i dag, fordi nu er der kommet tal på her i sidste fase, men reelt har vi startet vores projekt, hvor vi snakkede serviceniveau og serviceindhold frem for at diskutere tal og de første tre måneder fik de [politikkerne] slet ingen tal på bordet. Vi havde et budgetseminar, hvor der kun blev diskuteret serviceindhold, og vi havde delt det op i 19 serviceområder, som man diskutererede og prioriterede inden for den samme ramme. Det vil sige, at hvis man ønskede en udvidelse, måtte man ind og gøre tingene på en anden måde. ... ofte ser man jo det, hvis man starter sådan en budgetdiskussion, så er der en eller anden udvalgsformand, der siger, at de vil på ingen måde spare inden for vores område og så sidder de og klamrer sig til budgetterne. Så bliver det sådan lidt ping-pong frem

og tilbage, uden at man får en konstruktiv debat ud af det.

Det korte af det lange er at budgetlægningsprocessens organisering er genstand for en del eksperimenter, som kommunaldirektørerne er dybt involveret i.

8.3 Sammenfatning

I dette kapitel blev der fokuseret på en central overordnet opgave i kommunaldirektørens arbejde - arbejdet med budgettet og budgetlægningsprocessen. Det blev demonstreret, hvorledes en lang række opgavespecifikke regler er knyttet til denne opgave, og hvorledes kommunaldirektørens arbejde er struktureret af disse regler. De overordnede rammer for budgetlægningsprocessen er fastsat ved lov, og disse rammer fastlægger en vis automatik i beslutningsprocesserne, som kan medføre overbelastning af eller delegering fra det politiske system. Arbejdet med budgettet fungerer som en opmærksomhedsfordelende mekanisme i kommunaldirektørens arbejde. Herigennem bliver kommunaldirektøren opmærksom på centrale problemer i organisationen. Usikkerheden forbundet med de kommunale indtægter og udgifter giver nogle problemer i samspillet med politikerne og skaber behov for organisatorisk 'slack' i form af en solid kassebeholdning. Ved at opbygge en sådan undgå "katastrofeopbremsninger", og økonomiske "rystelser" får først konsekvenser for de efterfølgende budgetår. Forskellige udgaver af decentralisering og mål- og ramme- styring er indført i de fleste kommuner. For at disse særlige delegeringsprincipper skal kunne fungere, må de centrale beslutningstagere (politikere og embedsmænd) pålægge sig selv nogle frivillige restriktioner, som kan være frustrerende, og i visse kommuner indimellem brydes. Der er fra slutningen af 1980'erne foregået en mobilisering til en strammere budgetdisciplin i mange kommuner, men den fundamentale konflikt imellem 'sektoradvokater' og 'vogtere' er stadig central. Kommunaldirektøren er dybt involveret i budgetlægningsprocessens organisering, og her foregår en del eksperimenter med alternative organiseringsformer, som han er involveret i.

9. Sammenfatning og implikationer

På det konkrete empiriske plan satte denne afhandling sig for at beskrive og forstå kommunaldirektørens handlinger, og på den baggrund at vurdere kommunaldirektørens betydning og indflydelse. På et mere abstrakt, teoretisk plan blev analysen af kommunaldirektørens arbejde brugt til at undersøge forholdet imellem det enkelte menneske og de sociale strukturer, det indgår i.

I dette afsluttende kapitel gives en sammenfatning af afhandlingens vigtigste konklusioner (9.1), og mulige implikationer diskuteres (9.2).

9.1 Sammenfatning

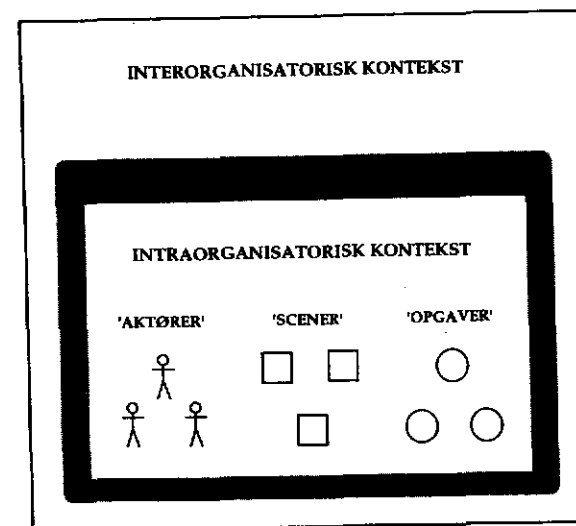
Denne afhandling har haft et etnografisk, et politologisk og et organisationsteoretisk sigte. *Det etnografiske sigte* har været at afmystificere kommunaldirektørens arbejde gennem en beskrivelse af, hvad han laver. *Det politologiske sigte* har været at opnå en bedre forståelse for de regler, som strukturerer samspillet mellem kommunaldirektøren og de centrale politiske aktører i kommunerne med henblik på at vurdere hans betydning og indflydelse. *Det organisationsteoretiske sigte* har været at opnå en bedre generel forståelse for, hvorledes struktureringen af organisationsmenneskers handlinger foregår - hvilke mekanismer der er på spil i de organisatoriske mikroprocesser.

Det gennemgående teoretiske tema i afhandlingen har været 'strukturering' (Giddens 1984). Hvorledes foregår struktureringen af organisationsmenneskers handlinger? Dette spørgsmål var både relevant for at forstå kommunaldirektørens handlinger og for at vurdere hans betydning og indflydelse. Afhandlingens teoretiske svar på dette spørgsmål var, at struktureringen foregår gennem 'regler' og 'ressourcer'. Gennem tilknytningsregler foregår der en sortering af de mennesker, der indtager en bestemt position i en organisation. Under det daglige arbejde i organisationen aktiveres

en række 'regler' og 'ressourcer', der er knyttet til 'aktører', 'scener' og 'opgaver'. Disse regler og ressourcer aktiveres i det daglige arbejde gennem 'kognitive', 'normative' og 'regulative' mekanismer. Reglerne strukturerer organisationsmenneskernes handlinger og integrerer dem i større sociale 'systemer' af interaktion og mening. De sociale systemer, som har den største udbredelse i tid og rum, og som er dybest rodfæstet i vores kultur, blev defineret som 'institutioner'. I de sociale systemer udvikles der over tid 'netværksafhængigheder', der, hvis en aktør ændrer handlingsmønster, virker tilbage på aktøren gennem de kognitive, normative og regulative mekanismer.

I en organisationsteoretisk terminologi er 'aktørerne', 'scenerne' og 'opgaverne' integreret i en intra- og interorganisatorisk kontekst af mening og interaktion. I figur 9.1 gives en skematisk oversigt over tankegangen i form af et kinesisk æskesystem. Figuren svarer til figur 2.7 i teorikapitlet.

Figur 9.1: Den organisatoriske kontekst som et kinesisk æskesystem



Den inter- og intraorganisatoriske kontekst udgør et mere eller mindre integreret socialt system af fælles betydninger og interaktion. I kommunaldirektørens tilfælde er denne kontekst blevet behandlet i problemformuleringen (kapitel 1), i afsnittet om den offentlige kontekst i teorikapitlet (2.4.2), og i kapitel fire om den kommunale kontekst. Kommunaldirektøren må kunne begrunde sine handlinger i forhold til det velfærdsstatslige meningssystem, og den plads han er tildelt i dette. Der eksisterer en række demokratisk og rationelt begrundede procedure- og substansregler, som udspringer af moderne forestillinger om økonomisk vækst, retfærdighed og universelle menneskeret-tigheder.

Kommunaldirektøren må kunne forstå nuancerne i dette velfærdsstatslige meningssystem og være i stand til at begrunde sine handlinger i relation til det. Da reglerne i mange tilfælde er gensidigt konkurrerende snarere end supplerende, vil han principielt ofte stå i en række konflikter eller dilemmaer, som dog i reglen undgås ved hjælp af forskellige deklingsmekanismer (afsnit 2.4.2). De teoretisk set mest sandsynlige konflikter i hverdagen synes rutinemæssigt at blive undgået gennem 'frontstage' og 'backstage' deklingsmekanismer (afsnit 6.1.1, afsnit 7.2.2).

Organisationen og dens tilknytningsregler, aktører, scener og opgaver er integreret i denne kontekst. Kommunaldirektørens handlinger koordineres med andres og tillægges mening i denne kontekst.

Tilknytningsreglerne er integreret i et karrieresystem. Disse regler er behandlet nærmere i afsnit 5.1. Kommunaldirektørpositionen opnås som et led i et længere karriereforløb, men er ikke nødvendigvis en slutstilling.

De aktørspecifikke regler, eksempelvis hans samspil med borgmesteren, er blandt andet begrundet i normerne knyttet til den parlamentariske styringskæde, men også normer på en lang række andre niveauer spiller ind. Der er fokuseret særligt på kommunaldirektørens samspil med aktører i afsnit 5.2 og i kapitel 6. På det teoretiske plan er aktørbegrebet blevet behandlet grundigt i afsnit 2.2 og 2.4.1 i teorikapitlet. Endvidere er nogle særlige karakteristika ved lederpositionen blevet behandlet i afsnit 2.5 og 2.6.

Scener kan betragtes som et integreret system af interaktionsformer, der er tillagt en særlig betydning i den kontekst, som de indgår i. Eksempelvis er kommunal-

bestyrelsesmødet en interaktionsform, som er tillagt en særlig betydning i den kommunale offentlige kontekst. Der er fokuseret særligt på interaktionsformer og scener i kommunaldirektørens arbejde i afsnit 5.3 og i kapitel 7.

Endelig eksisterer der en række *opgavespecifikke regler*, som strukturerer aktørens arbejde med bestemte opgaver og integrerer disse i den større kontekst. Kommunaldirektørens opgaver blev behandlet nærmere i afsnit 5.4 og i kapitel 8.

De mekanismer, som aktiverer forskellige regler i forskellige hverdagssituationer, blev drøftet indgående på det teoretiske plan i afsnit 2.2. Regler virker igennem kognitive, normative og regulative mekanismer, som på kompleks vis er vævet ind i, og supplerer og interagerer med hinanden, men som analytisk kan skilles ad. Endvidere blev der i afsnit 2.4.1 argumenteret for, at organisationsmennesker i reglen holder en vis, men sjældent en ret stor, distance til de værdier og interaktionsmønstre, som man igennem sine handlinger er med til at reproducere.

Nogle centrale begreber til analyse af struktureringen af kommunaldirektørens handlinger er sammenfattet i tabel 9.1.

Tabel 9.1: Struktureringen af kommunaldirektørens handlinger

Mekanismer \ Regler	Tilknytningsregler	Aktørspecifikke regler	Scenespecifikke regler	Opgavespecifikke regler
Kognitive mekanismer Regler tages for givet	Eksempel: En grundlæggende usikkerhed omkring ens tilknytning til organisationen er blevet en grundbetingelse som tages for givet	Eksempel: Reglerne for samspillet mellem kommunaldirektør og borgmester tages for givet og følges uden nærmere eftertanke.	Eksempel: Kommunalbestyrelsesmødets kompetence tages for givet.	Eksempel: Reglerne omkring kommunernes budgetlægning tages for givet, og følges uden nærmere eftertanke
Normative mekanismer Man går ind for reglerne	Eksempel: Denne usikkerhed er blevet internaliseret som en norm blandt mange aktører. Det skaber større fleksibilitet og giver den enkelte nogle incitamenter til at gøre en ekstra indsats.	Eksempel: Disse regler er begrundet i den parlamentariske styringskæde, der er det organiserede udtryk for demokratiske normer, som i vidt omfang er blevet internaliseret af aktørerne.	Eksempel: Kommunalbestyrelsesmødets kompetence er begrundet i demokratiske normer, som aktørerne bakker op om.	Eksempel: Budgetlægningsreglerne er begrundet i rationelle og demokratiske normer, som de fleste aktører har internaliseret og gjort til deres egne.
Regulative mekanismer Regler sanktioneres af pisk- og gulerods-mekanismer	Eksempel: Årsmålsansættelser har i stigende grad erstattet tjenestemand-sansættelser.	Eksempel: Overtrædelse af reglerne for samspillet med borgmesteren kan medføre sanktioner.	Eksempel: Overtrædelse af reglerne omkring kommunalbestyrelsesmødet kan medføre sanktioner.	Eksempel: Overtrædelse af kommunens budgetter kan medføre sanktioner.

Tabellen tydeliggør, hvorledes regler kan være knyttet til bestemte enheder, og

de regler, som gælder for bestemte aktørers handlinger, kan således variere fra opgave til opgave, fra scene til scene og fra samspillet med en aktør til samspillet med en anden. Når kommunaldirektøren er sammen med borgmesteren, gælder der andre regler, end når han arbejder sammen med forvaltningscheferne. Når kommunaldirektøren arbejder med budgettet, gælder der andre regler, end når han arbejder med forskellige udviklingsprojekter. Når kommunaldirektøren er til byrådsmøde, gælder der andre regler, end når han er til budgetseminar. Reglerne aktiveres gennem kognitive, normative og regulative mekanismer, og i konkrete hverdagssituationer kan det være svært at sige, om det er den ene eller anden mekanisme, der er mest fremtrædende. De empiriske analyser har således i hovedsagen begrænset sig til afdækningen af en række af de regler, som strukturerer kommunaldirektørens handlinger, og kun sporadisk er de mekanismer, som aktiverer disse regler, blevet afdækket. Der er dog i teori afsnittet fremført en række argumenter for, at kognitive mekanismer udgør ni tiendedele af isbjerget (afsnit 2.2).

Hvad laver kommunaldirektøren?

Kommunaldirektøren arbejder sammen med 'aktører' om en række 'opgaver'. Samarbejdet kan have forskellige former, og de interaktionsformer, som har fået en særlig betydning i den velfærdsstatslige kontekst, kan betegnes 'scener'. Det meste af kommunaldirektørens tid går med ansigt-til-ansigt kommunikation, og på et helt generelt plan kan han betegnes som et 'kommunikationssystem'. Som følge af hans placering i spændingsfeltet mellem det politiske og det administrative system, kommer han til at virke som 'en fortolkende kobling' imellem disse to systemer. De mest centrale aktører i kommunaldirektørens arbejde er borgmesteren og forvaltningscheferne. Borgmesteren og kommunaldirektøren udgør det centrale makkerpar i ledelsen af den kommunale organisation, med borgmesteren som den toneangivende part. Samarbejdet er som hovedtendens præget af konsensus, og arbejdsdelingen mellem dem varierer en hel del. Problemerne i samarbejdet kan især opstå, hvis borgmesteren er "svag" i relation til det politiske system, eller hvis arbejdsdelingen og koordineringen ikke fungerer ordentligt. Samarbejdet med forvaltningscheferne synes at have udviklet sig fra et relativt konfliktfyldt forhold præget af sektorisering til forskellige forsøg på at

udvikle egentlige lederteams, der håndterer den fundamentale modsætning mellem hensynet til den overordnede prioritering og hensynet til de enkelte sektorer internt i chefgruppen. Om dette er lykkedes er usikkert, men forholdet til cheferne vil sandsynligvis altid være præget af denne balancegang. For kommunaldirektøren er problemet, hvorledes han kan intervenere i forvaltningschefernes ansvarsområder, når han finder det nødvendigt, og samtidig respektere den aftalte arbejdsdeling. Kommunaldirektørens arbejde foregår på mange forskellige *scener*, og som ved de fleste andre ledere er det svært at pege på en enkelt eller ganske få scener som de centrale. En stor del af hans arbejde er dog struktureret omkring kommunalbestyrelsesmødet, økonomiudvalgs-mødet og chefgruppemødet. Kommunaldirektøren lægger en del arbejde i at forberede, deltage i, og følge op på disse møder. Møderne i det politiske system er præget af en lang række regler og procedurer, som kommunaldirektøren stort set ingen indflydelse har på. De udgør en slags grundstruktur, som han strukturerer sit arbejde i forhold til. Derimod har mange kommunaldirektører lagt en del arbejde i at udvikle chefgruppemødet til et direktionslignende forum. Der er meget, der tyder på, at chefgruppemødet i en del kommuner har været et vigtigt redskab til at gøre den kommunale organisation mere styrbar. Kommunaldirektørens *opgaver* kan beskrives på forskellige generaliseringsniveauer. Her er der fokuseret på kommunaldirektørens opgaver i budgetlægningsprocessen. Arbejdet med kommunens budget udgør en central opgave i alle kommunaldirektørers arbejde. Gennem arbejdet med budgettet bliver kommunaldirektøren opmærksom på centrale problemstillinger i den kommunale drift og i mange tilfælde også på strategiske satsningsområder.

Hvilken betydning og/eller indflydelse har kommunaldirektøren?

Kommunaldirektørens betydning afhænger af, om hans indsats gør en forskel. Kommunaldirektørens indflydelse afhænger af, om hans indsats gør en kontroversiel forskel. Denne indflydelse kan være betænkelig ud fra normerne knyttet til den parlamentariske styringskæde hvis hans indflydelse er politisk kontroversiel i forhold til borgmesteren og det store politiske flertal. Disse begreber blev drøftet grundigt i afsnit 5.5, og konklusionen var, at kommunaldirektøren yderst sjældent var politisk kontroversiel.

Her skal kommunaldirektørens mulige betydning og indflydelse drøftes lidt mere indgående med udgangspunkt i tabel 9.1. Analysen af struktureringen af kommunaldirektørens handlinger er også relevant her, fordi begreberne er relevante for at forstå ethvert organisationsmenneskes handlinger. Kommunaldirektøren må antages at få betydning og indflydelse gennem sin påvirkning af andre menneskers handlinger. Organisationsmenneskers handlinger påvirkes gennem regler, i den generelle betydning som dette begreb har i denne afhandling. Kommunaldirektørens betydning må derfor bestå i, at hans indsats gør en forskel for om reglerne vedligeholdes eller ændres, og i hans påvirkning af de mekanismer som aktiverer reglerne.

For det første kan kommunaldirektøren få betydning og øve indflydelse gennem organisationens *tilknytningsregler*. Kommunaldirektører er involveret i ansættelsen af mange af kommunens ledere, og han kan herigennem påvirke, hvilke personer der ansættes. Dette giver en personlig indflydelse, men i det perspektiv der anlægges her, er det ansættelses- og afskedigelsespolitikken, der er i fokus. Eksempelvis kan kommunaldirektøren gennem udarbejdelsen af og kommunikationen omkring kommunens seniorpolitik bidrage til at sende nogle signaler, som vil påvirke adskillige ældre medarbejderes dispositioner.

For det andet kan kommunaldirektøren få betydning og øve indflydelse gennem organisationens *aktørspecifikke regler*. Eksempelvis er den degradering af økonomichefen, der er sket i mange kommuner fra forvaltningschef til afdelingsleder, sandsynligvis ofte sket på kommunaldirektørens initiativ. Denne afhandling rummer en række eksempler på, at kommunaldirektøren har haft betydning og øvet indflydelse på en del af de regler, som strukturerer samspillet med borgmesteren og forvaltningscheferne.

For det tredje kan kommunaldirektøren få betydning og øve indflydelse gennem organisationens *scenespecifikke regler*. Analysen af chefgruppemødet er et eksempel på, at kommunaldirektøren har øvet indflydelse ved at ændre reglerne for samspillet på denne scene. I mange tilfælde har disse ændringer uden tvivl været kontroversielle i forhold til enkelte forvaltningschefer, mens de i relation til borgmester, politikere og den velfærdsstatslige kontekst har været begrundet i en konventionel forestilling om, at det skulle bidrage til at gøre den offentlige sektor mere styrbar. I

forbindelse med samspillet med politikerne har de nye uformelle mødeformer ganske givet haft betydning, og kommunaldirektøren har ofte haft en central rolle ved indførelsen af dem. Når kommunaldirektør og borgmester sammen lægger op til en ændring (afsnit 6.1.1) af den kommunale samarbejds- og sikkerhedsudvalgsstruktur, så kan denne ændring få stor betydning for samspillet mellem medarbejdere og ledelse i organisationen.

For det fjerde kan kommunaldirektøren få betydning og indflydelse ved at påvirke eller ændre *opgavespecifikke regler*. Beskrivelsen af kommunaldirektørernes involvering i budgetlægningsprocessen giver nogle eksempler på, at kommunaldirektørerne har betydning for udviklingen af de regler og procedurer, der strukturerer processen. Selv om disse nye budgetlægningsprocedurer i reglen er udviklet af andre, så kan den måde, hvorpå de introduceres i organisationen have stor betydning for, hvordan de kommer til at virke.

Denne gennemgang af muligheden for indgreb i og ændringer af forskellige regelsystemer, giver imidlertid et overdrevent indtryk af kommunaldirektørens gennemslagskraft. Ændringer af regler må kunne begrundes i forhold til legitime kriterier i den velfærdsstatslige forestillingsverden, og den almindelige vanetænkning medfører, at der ofte skal en vis mobilisering til for at ændre på eksisterende regler. Kontroversielle ændringer må forventes at kræve endnu mere mobilisering, mens politisk kontroversielle ændringer måske kræver en farefuld manøvrering i de politiske spil i organisationen. Jo mere kontroversiel en ændring er i forhold til gældende normer, jo sværere er det at indføre den, og des større er chancen for, at den bliver desavoueret senere i processen. Proaktive handlinger har større chance for at få gennemslagskraft, hvis de er konventionelle, og derfor er der en tendens til, at kommunaldirektøren mister sin gennemslagskraft, hvis han forsøger at gennemføre nogle kontroversielle personlige ideer.

Ud fra et institutionelt perspektiv må man forvente, at ledere har størst indflydelse i en kontekst, hvor gamle institutionelle strukturer er under opbrud, og nye institutionelle strukturer endnu ikke er bygget op. I en sådan kontekst af endnu ikke fastlagte strukturer kan centralt placerede aktører få en del indflydelse på fastlæggelsen

af nye strukturer. Bestemte aktørgruppers rettigheder og pligter kan være under opbrud. Veletablerede interaktionsformer kan have demonstreret deres utilstrækkelighed. Etablerede opgaveløsninger kan være under opbrud, eller nye opgaver kan blive taget op, hvilket giver mulighed for at fastlægge nye samspilmønstre og aktørkategorier. Institutionelle strukturer har forskellig udstrækning i tid og rum, og en opbrudskontekst kan derfor eksistere på mangfoldige planer. Der har i denne afhandling været nogle eksempler på at aktører har forsøgt at udnytte eksistensen af antastelsen eller opløsningen af eksisterende strukturer til at øve indflydelse (eksempelvis i afsnit 6.1.1).

For at denne udnyttelse af opbrudsstrukturer kan lykkes, må kommunaldirektøren dog have fuld opbakning fra sit politiske bagland, og han må kunne begrunde indgrebet i forhold til den velfærdsstatslige forestillingsverden. Kriterier om økonomisk vækst, lighed på forskellige dimensioner, og borgerlige rettigheder udgør de grundlæggende kriterier, som enhver handling må kunne begrundes i forhold til. Med udgangspunkt i disse kriterier må kommunaldirektøren kunne begrunde sit indgreb med henblik på at få opbakning fra borgmesteren og via ham det politiske flertal. Men som hovedregel er der ikke den store afstand imellem det, som det politiske flertal og kommunaldirektøren anser for fornuftige indgreb. Som en kommunaldirektør udtrykte det:

... det er jo ikke ekstremister, der sidder ved magten, det er jo jævnt fornuftige mennesker, for hvem partipolitik i øvrigt ikke betyder særligt meget, for dem er det kommunen og samfundet og opgaven, der er det primære, og det er det jo også for os andre...

Selv om kommunaldirektøren har en del muligheder for at få gennemslagskraft og herigennem betydning og indflydelse, så er der ikke nogen garanti for, at denne gennemslagskraft medfører de ønskede resultater:

Et påfaldende træk ved vores nuværende situation er, at vi ved nok om udviklingsprocesser til at kunne udløse betydelige konsekvenser for udviklingen, uden at vi dog ved nok til at turde tro på, at de udløste konsekvenser vil være fornuftige. (March 1995: 203)

Men her er vi inde på problemstillinger, som falder udenfor denne afhandlings rammer.

9.2 Implikationer

I det foregående afsnit blev nogle af afhandlingens vigtigste ideer og konklusioner sammenfattet. Tabel 9.1 og erkendelsen af, at regler indgår i større sociale systemer af mening og interaktion, som ofte går på tværs af formelle organisations- og landegrænser, udgør kernen i den teoretiske forståelse af hvorledes struktureringen af organisationsmenneskers handlinger foregår. I dette afsnit skitseres enkelte teoretiske og praktiske implikationer af den indsigt, som afhandlingen bibringer.

9.2.1 Teoretiske implikationer

Denne afhandling gør det forhåbentligt tydeligt, at det er svært at forstå organisationsmenneskers handlinger hvis man udelukkende fokuserer på reglerens regulative side. Normative og kognitive mekanismer må inddrages, ligesom det meningssystem, som organisationsmenneskers handlinger må begrundes i forhold til, må inddrages. På det overordnede plan har afhandlingen behandlet en klassisk problemstilling indenfor samfundsvidenskaben - nemlig spørgsmålet om hvad der får mennesker til at handle så struktureret og forudsigeligt som vi som hovedregel gør. Den neoklassiske økonomi og den klasiske sociologi har lagt hovedvægten på henholdsvis regulative og normative strukturer når menneskets handlinger skulle forklares. Lettere karikeret opererer økonomerne med et selvcentreret kalkulerende nyttemaksimerende eller tilfredsstillende individ, mens sociologerne operer med normkonforme flokdyr der har internaliseret samfundets og/eller subkulturens normer. Til forskel herfra har nyinstitutionalismen draget nytte af det der er blevet kaldt den kognitive revolution indenfor samfundsvidenskaben (DiMaggio & Powell 1991), og lagt hovedvægten på hvorledes kognitive strukturer indvirker på vores handlinger. Hvorledes defineres situationen? Hvorledes afgrænses det relevante fra det irrelevante? Hvad tages for givet? Hvilke opmærksomhedsfordelingsstrukturer får os til at være opmærk-

somme på visse problemstillinger frem for andre? Hovedsynspunktet har været at sådanne spørgsmål har større betydning for hvordan vi handler end internaliserede normer og incitamentstrukturer, men at disse strukturer iøvrigt interagerer på en lang række interessante måder.

9.2.2 Praktiske implikationer

For den enkelte kommunaldirektør rummer denne afhandling vel primært en række beskrivelser af noget, han godt vidste i forvejen, men måske kan noget af den systematisering og teoretisering, der er sket i forhold til materialet, give stof til eftertanke. Overstående diskussion af hans muligheder for at få indflydelse og betydning kan måske bidrage til at systematisere overvejelserne om, hvordan man får gennemslagskraft i organisationen.

For de borgmestre og kommunalpolitikere, der skal arbejde sammen med kommunaldirektøren, har afhandlingen forhåbentligt bidraget til en afmystificering af kommunaldirektørens arbejde, og til en bedre forståelse af de mekanismer og regler som strukturerer hans handlinger. Kommunaldirektøren lever i en verden af økonomiske nødvendigheder, som i høj grad strukturerer hans hverdag og de opgaver, han påtager sig. Han har stor betydning for, om den kommunale organisation drives effektivt, og for at kommunens budgetter overholdes. Men hans politiske indflydelse er i reglen forsvindende lille, og han må altid kunne begrunde det, han gør, overfor politikerne og offentligheden.

Litteraturfortegnelse

Litteratur refereret i afhandlingen

Ahrne, G. (1994): *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. SAGE, London

Alexander, Jeffrey C., Bernhard Giesen, Richard Münch & Neil J. Smelser (Editors), (1987): *The Micro-Macro Link*. University of California Press, Berkeley

Allison, Graham T. (1971): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, Boston

Andersen, Ib, Borum, Finn, Kristensen, Peter Hull & Karnøe, Peter (1992): *Om kunsten at bedrive feltstudier - en erfaringsbaseret forskningsmetodik*. Samfundslitteratur. Kolding

Antonsen, Marianne (1989): *Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer. Belyst ved studier af fire offentlige organisationer*. COS Forskningsrapport 5/1989

Argyris, Chris (1990): *Bryt forsvarsrutinene. Hvordan lette organisasjonslæring*, pp 15-116. Oslo. Universitetsforlaget

Bass, Bernard M. (1990): *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*. Revised and Expanded Third Edition. The Free Press. Macmillan Inc. New York

Berg, Per Olof (1995): *Har ledelse nogen betydning?* Side 19-37 i Hildebrandt, Steen & Erik Johnsen (Red.), (1995): *Ledelse II - 10 danske professorers bud på aktuell ledelse*. Børsen Bøger, København

Berger, Peter L. og Luckmann, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor Books, Doubleday, New York

Bergson, Henri (1991): *Det mulige og det virkelige*. Side 201-216 i Justus Hartnack og Johannes Sløk (red.): *De Store Tænkere: Bergson*. Indledning, oversættelse og noter ved Peter Kemp. Munksgaard, København

Blake, Robert & Jane Mouton (1969): *Building Dynamic Corporation Through Grid Organization Development*. Addison-Wesley

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*. Forlaget Systime. Herning

Borgen, Svein Ole & Morten Balle Hansen (1997): *Transformations in Organizational Processes of Diffusion*. Unpublished paper, forthcoming

Brewer, Gary D. & de Leon, Peter (1983): *The foundations of Policy Analysis*. Brooks/Cole publishing company. California

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993): *The Reforming Organization*. Routledge. London and New York

Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. John Wiley & Sons. New York

Brüel, Sven (1976): *Gyldendals fremmedordbog*. Gyldendal, København

Carlson, Sune (1991/1951): *Executive behaviour. Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart*. Textgruppen i Uppsala AB. Uppsala

Castoriadis, Cornelius (1987): Det imaginære: Skabelsen i det social-historiske felt. *PARADIGMA* 2. årgang nr. 1, dec. 1987

Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972): A Garbage Can Model of Individual Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (March): 1-25

Christensen, Jørgen Grønnegård & Christiansen, Peter Munk (1992): *Forvaltning og omgivelser*. Forslaget System. Herning

Christensen, Tony (1995): *Udviklingen i lederroller i et historisk perspektiv. Eksemplificeret ved kommunaldirektørernes lederroller*. Specialeopgave ved cand.oecon. studiet

Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (Eds.)(1996): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin

Dahler-Larsen, Peter (1996): Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst ved stillingsannoncer: En social konstruktion? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2/1997, 78. årgang

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (Ed.)(1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago and London

DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): Uddrag af betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Indlæg i *DJØF-bladet* nr. 21 - 29 oktober, 1993

Downs, A. (1967): *Inside Bureaucracy*. Little, Brown, Boston

Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Harvester Wheatsheaf, New York

Eisner, Elliot W. (1981): On the Differences Between Scientific and Artistic Approaches to Qualitative Research. *Educational Researcher*, April, 1981

Ejersbo, Niels (1996): *Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv og et læringsperspektiv*. Licentiatafhandling fra det samfundsvidenskabelige fakultet på Odense Universitet. Odense Universitetsforlag, Odense

Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen & Poul Erik Mouritzen (1996): *Denmark*. Chapter to appear in book on city-managers in Europe, Written May 1996

Elklit, Jørgen & Mogens N. Pedersen (red.), (1995): *Kampen om kommunen. Ni fortællinger om kommunalvalget i 1993*. Odense Universitetsforlag, Odense

Eriksen, Erik Oddvar (1993): *Den offentlige dimension. Verdier og styring i offentlig sektor*. TANO. Universitetet i Tromsø/LOS-senteret Bergen

Etzioni, A. (1961): *A comparative analysis of complex organizations*. The Free Press, New York

Finansministeriet (1991): *Den Offentlige Sektor År 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*. Finansministeriet, København

Fivelsdal, Egil (1990): *Nogle problemer ved interviewing af personer i ledende stillinger*. Appendiks 5 i Andersen, Ib (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder - et kombinationsperspektiv*. Samfundslitteratur. København

Friedland, Roger & Robert R. Alford (1991): *Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions*. Side 232-263 i DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (Ed.)(1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago

Geertz, Clifford (1973): *The Interpretation of Cultures*. Harper Collins Publishers, Princeton

Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society*. University of California Press. Berkeley

Giddens, Anthony (1993): *New Rules of Sociological Method. A Positive Critique of Interpretive Sociologies*. Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California

Giddens, Anthony (1995): *Politics, Sociology and Social Theory. Encounters With Classical and Contemporary Social Thought*. Stanford University Press, Stanford

Godtfredsen, Troels (1996): *Kommunaldirektørens arbejde i ledelsesteoretisk lys. En opklarende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde*. Specialeopgave ved cand.oecon. studiet, Odense Universitet

Goffman, Erving (1959): *The presentation of Self in Everyday Life*. Anchor Books,

Doubleday, New York

Goffman, Erving (1961): *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books Doubleday, New York

Goffman, Erving (1963): *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*. Simon and Schuster inc., New York

Goffman, Erving (1974): *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Northeastern University Press, Boston

Gregersen, Frans, & Simo Køppe (red.), (1994): *Idehistorie. Ideer og strømninger i det 20. århundrede*. Bind 1. Amanda, Aarhus

Grøn, Arne (1984): *Efterkrigstidens franske samfundstænkning: Sartre og hans kritikere*. Side 195-222 i Mogens Blegvad et al.: *Samfundstænkning i 100 år - temaer og skikkelser*. Danmarks radio, folkeuniversitetet

Hales, Colin (1993): *Managing through organisation. The management process, forms of organisation and the work of managers*. Routledge. London

Hales, Colin P.: What Do Managers Do? A Critical Review of the Evidence. *Management Studies* 23:1. January 1986.

Hannaway, Jane (1989): *Managers managing: The Workings of an Administrative System*. Oxford University Press. New York

Hansen, Morten Balle (1993): *Danske kommunaldirektørers arbejde. En empirisk undersøgelse inspireret af Mintzberg*. Seminaropgave ved cand.oecon studiet. Odense Universitet

Hansen, Morten Balle (1995): *Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde*. Rapport fra forskningsprojektet "Det Kommunale Lederskab", juni 1995

Hansen, Morten Balle (1997): *Kommunaldirektøren - en lokal aktør mellem politik og embedsværk*. Kapitel i Jørgensen, H., P. Gundelach & K.K.Klausen (red.), (1997): *Det Lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg Universitetsforlag, Aalborg

Hildebrandt, Steen & Johnsen, Erik (Ed.)(1995): *Ledelse II - 10 danske professorers bud på aktuel ledelse*. Børsen Bøger. København

Jensen, Torben K. (1993): *Politik i praxis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*. Licentiatafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Jepperson, Ronald L. (1991): *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism*. Side 143-163 i DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (Ed.)(1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago

Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben (red)(1992): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1992. Charlottenlund.

Jørgensen, Torben Beck & Mouritzen, Poul Erik (1993): *Udgiftspolitik og budgetlægning. Offentlig forvaltning i Danmark*. Systime. Herning

Jørgensen, Torben Beck (1993): *Modes of Governance and Administrative Change*. I Kooiman, Jan: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. SAGE Publications. London

Klausen, Kurt Klaudi (1996): *Offentlig organisation, strategi og ledelse*. Odense Universitetsforlag, Odense

Kommunernes Landsforening et al. (1989): *Chefgruppens rolle i den kommunale organisation*. Kommuneinformation, København

Kotter, John P. (1982): *The General Managers*. The Free Press. Macmillan Publishing Co., New York

Kvale, Steinar (1994): *Validation as Communication and Action. On the social construction of validity*. Presented at the symposium Postmodernist approaches to validity in qualitative research. American Educational Research Association Conference. New Orleans, April 4-8, 1994

Larsen, Bøje (1981): *Styringstænkning. Er ledelse mulig?* Nyt Nordisk Forlag

Larsen, Bøje (1991): *Mening i galskaben. Ledelse, service og kvalitet i en opbrudstid*. Forlaget Sporskiftet, Charlottenlund

Lindblom, Charles E.(1959): *The Science of Muddling Through*. i *Public Administration Review*, 155-169

Lindblom, Charles E. (1979): *Still Muddling, not Yet Through*. *Public Administration Review*, s.517-526.

Lorenz, René (1997): *En Undersøgelse af Danske Kommunaldirektørers Adfærd og Holdninger. Med Diskussion af Kommunaldirektørens Indflydelsesmuligheder i Forhold til det Politiske System*. Specialeopgave ved cand.oecon. studiet, Odense Universitet

Lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse. Side 11-42 i Maire, Emil le & Niels Preisler (1996): *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*.

Normalforretningsorden med kommentarer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Luhmann, Niklas (1993/1984): *Sociale systemer. Grundrids til en almen teori*. Oversat af John Cederstrøm og Jens Rasmussen efter "Soziale systeme: Grundriß einer allgemeinen theorie. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. 1984. 1. elektroniske udgave. 1 oplag.

Lundquist, Lennart (1993): *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Norstedts Juridik. Stockholm

Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*. Norstedts Juridikförlag. Stockholm

Lübcke, Paul (red.), (1983): *Politikens filosofleksikon*. Politikens forlag, København

Lyotard, Jean-Francois (1991/1979): *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. University of Minnesota Press, Minneapolis

March, James G. (1995): *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Samfundslitteratur. København

March, James G. (1984/1995): *Hvordan vi taler, og hvordan vi handler. Ledelse i teori og praksis*. Pp 29-49 i James G. March (1995): *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Samfundslitteratur, København

March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. New York

March, James G. & Olsen, Johan P. (1995): *Democratic Governance*. The Free Press, New York

March, James G. & Simon, Herbert (1993): *Organizations*. Second Edition. First Published 1958. Blackwell Publishers. Cambridge, Massachusetts.

Martinko, Mark J. & Gardner, William L. (1985): Beyond Structured Observation: Methodological Issues and New Directions. *Academy of Management Review*. Vol.10. No.4. 676-695. 1985.

Martinko, Mark J. & Gardner, William L. (1990): Structured Observation of Managerial Work: A Replication and Synthesis. *Journal of Management Studies*. May 1990.

Meltsner, Arnold (1976): *Policy Analysts in the Bureaucracy*. University of California Press, Berkeley

Meyer, John W.: *Otherhood: The promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment*. Side 241-252 i Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (Eds.), (1996): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin

Meyer, John W., Boli, John, & Thomas, George (1987): *Ontologi and Rationalization in the Western Cultural Account*. Pp. 9-27 in: Scott, W. Richard & Meyer, John W. and Associates (1994): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. SAGE Publications, Thousand Oaks

Mintzberg, Henry (1983): *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice/Hall International, Inc. New Jersey

Mintzberg, Henry (1983): *Power In and Around Organizations*. Printice-Hall, Inc. Englewood Cliffs. London

Mintzberg, Henry (1991): *Managerial Work: Forty Years Later*. Side 97-119 i S. Carlson: *Executive behaviour. Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart*. Textgruppen i Uppsala AB. Uppsala

Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. 1980 edition by Prentice-Hall, Inc. London

Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*. SAGE publications. Berverly Hills

Mortensen, Nils (1991): *Modsætninger og forsoninger mellem aktører og strukturer*. Politica. 23 årgang nr.1.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske Cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Politica. Århus

Mouritzen, Poul Erik (1995): *A Comparative Research Project on Chief Executives in Local Government. The U.D.I.T.E. Leadership Study*. Local Government Studies No. 5/1995

Nielsen, Jørn Flohr (1985): *Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Politica. Århus

Nielsen, J. C. Ry (1988): *Tanker om ledelse - fra hierarki til kollektiv ledelse*. Nyt fra Samfundsvidenskabernes, København.

Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago

Olsen, Johan P. (1978): *Politisk Organisering*. Universitetsforlaget, Oslo

Olsen, Johan P. (1986): *Foran en ny offentlig revolusjon*. Nytt Norsk Tidsskrift, Universitetsforlaget

Parkinson, C. Northcote (1958): *Parkinsons Lov - eller Stræben efter Fremgang*. Fremad, København

Perrow, Charles (1986): *Complex Organizations. A Critical Essay*. McGraw-Hill, inc., New York

Peters, B. Guy: *Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking*. I Lane, Jan-Erik (ed): *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Publications. London. 1987.

Peters, B. Guy (1989): *The Politics of Bureaucracy*. Longman. New York

Petersen, Jørn Henrik (1996): Værdier og interesser i socialpolitikken. Side 440-452 i *Politica*, 28. årg. nr. 4 1996, Århus

Premfors, Rune (1989): *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur. Lund

Riiskjær, Erik (1988): *Når lofterne drysser i kommunen. En historie fra den kommunalpolitiske virkelighed*. POLITICA. Aarhus

Rose, Richard (1995): *The Art of Writing About Politics*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XH, Scotland

Sartre, Jean-Paul (1977/1946): *Eksistentialisme er humanisme*. Vintens forlag, Thisted

Schutz, Alfred (1975): *Hverdagslivets sociologi*. Hans Reitzel, København

Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks

Scott, W. Richard (1994): *Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis*. Pp. 55 - 80 in Scott, W. Richard & Meyer, John W. (Ed.): *Institutional Environments and Organizations: Essays and Studies*. Newbury Park

Scott, W. Richard (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice-Hall International, Inc. Stanford University.

Simon, Herbert A. (1976/1945): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Third Edition. The Free Press, New York

Skovsgaard, Carl-Johan & Birch, Jens Chr. (1993): *Politisk og administrativ ledelse i kommunerne. Aktuelle tendenser*. Dafolo Forlag. Frederikshavn

Smircich, L. & C. Stubbart (1985): Strategic Management in an enacted World. *Academy of Management Review*, 10, 724-736

Stewart, Rosemary (1988/1967): *Managers and their jobs. A study of the Similarities and Differences in the Ways Managers Spend their Time*. Second Edition. The Macmillan Press Ltd. London.

Stewart, Rosemary, Barsoux, Jean-Louis, Kiesler, Alfred, Ganter, Hans-Dieter & Walgenbach, Peter (1994): *Managing in Britain and Germany*. St. Martin's Press, Inc., New York

Stewart, Rosemary (1982): *Choices for the manager. A guide to managerial work and behaviour*. McGRAW-HILL Book Company (UK) Limited. London

Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde (1992): *Classics of Public Administration*. Third Edition, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California

Svendson, Palle & Lise Togeby (1991): *Højrebølgen? Politica*, Århus

Sutton, Robert I. & Barry M. Staw (1995): What There is Not. *Administrative Science Quarterly*, 40(1995): 371-384

Thielst, Peter (1994): *Livet forstås baglæns - men det må leves forlæns*. Gyldendal, København

Toftegaard Nielsen, Gorm (1996): Retsstaten. Idé og Praksis. Side 424-439 i *Politica*, 28. årg. nr. 4 1996, Århus

Van Maanen, John (1988): *Tales of the Field. On Writing Ethnography*. The University of Chicago Press, Chicago

Weber, Max (1992/1922): *Bureaucracy*. Side 51-56 i Shafritz & Hyde: *Classics of Public Administration*. Wadsworth, Belmont

Weick, Karl E. (1995): *Sensemaking in Organizations*. SAGE, Thousand Oaks

Westley, F. R. (1990): Middle Managers and Strategy: Microdynamics of inclusion. *Strategic Management Journal*, 11, 337-351

Whittington, Richard: Putting Giddens Into Action: Social Systems and Managerial Agency. *Journal of Management Studies* 29:6 November 1992

Wildavsky, A. (1974): *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown & Co.

Yukl, Gary A. (1994): *Leadership in Organizations*. Third Edition. Prentice-Hall, Inc., New Jersey

Øvrig anvendt litteratur

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Cambridge
- Adizes, Ichak (1979): *Lederens Faldgruber*. Børsens Forlag, Odense. Original titel: How to Solve the Mismanagement Crisis. Los Angeles. 1979. MDOR Institute.
- Andersen, Heine (1989): *Sociologiske teorier om Sociale Institutioner*. pp 189-210 i Knudsen, Christian (red.): (1989): *Institutionalismen i samfundsvidenskaberne*. Samfundslitteratur, København
- Andersen, Helle Sundgaard (1992): Ændringerne i de politiske og administrative roller i det danske kommunalpolitiske system. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/1992, 73. årgang
- Baier, Vicki Eaton, James G. March & Harald Sætren (1986): Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies*, Volume 2, Number 3-4, May 1986
- Bakka, Jørgen Frode og Fivelsdal, Egil (1992): *Organisationsteori. Struktur, kultur, processer*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck A/S. 2. udgave. Viborg
- Beetham, David (1987): *Bureaucracy*. University of Minnesota Press. Minneapolis
- Berger, Peter L. (1967): *Religion, samfund og virkelighed. Elementer til en sociologisk religionsteori*. Lindhardt og Ringhof, København
- Borum, Finn (1995): *Om planlagt forandrings umulighed*, Side 39 - 56 i Hildebrandt, Steen & Erik Johnsen (red.): *Ledelse II - 10 danske professorers bud på aktuel ledelse*. Børsen Bøger, København
- Borum, Finn (1995): *Strategier for organisationers ændring*. København, Handelshøjskolens forlag.
- Bozeman, Barry (1989): *All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Brixtofte, Peter: *Bedre service og lavere skatter - utopi eller realistisk mulighed?* Kapitel 9 i Svendsen, Poul (red), (1992): *Kommunal struktur og ledelse*. Kroghs Forlag A/S. Kolding
- Brunsson, Nils: *Individualitet, och rationalitet som reforminnehåll*. Kapitel 5 i Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990), (red.): *Makten att reformera*. Carlsson. Stockholm
- Brunsson, Nils (1994): Politicization and 'company-ization' - on institutional

affiliation and confusion in the organizational world. *Management Accounting Research*, 1994, 5, 323-335

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990), (red.): *Makten att reformera*. Carlsson. Stockholm

Brunsson, Nils (1988): *Kommunen som politisk-administrativ organisation*, Side 63-90 i Johnsen, Erik (red.): *Kommunens særpræg i ledelse og organisation*. Dafolo, Frederikshavn

Brunsson, Nils (1989): *Responsibility as an Impediment to Influence - The Case of Budgeting*. Chapter 5 in Brunsson, Nils: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. John Wiley & Sons. New York

Bryman, Alan (1992): *Charisma and Leadership in Organizations*. SAGE Publications Ltd. London.

Burgoyne, John G. & Vivien E. Hodgson (1985): *An Experiential Approach to Understanding Managerial Action*. Side 163-178 in Hunt, James G., Dian-Marie Hosking, Chester A. Schriesheim, and Rosemary Stewart (Ed.): (1985): *Leaders and Managers. International Perspectives on Managerial Behavior and Leadership*. Pergamon Press, New York

Burns, James MacGregor (1978): *Leadership*. Harper and Row, New York

Burrell, Gibson & Gareth Morgan (1979): *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann. London

Busch, Tor, Erik Johnsen & Jan Ole Vanebo (1986): *Ledelse i det offentlige*. TANO, Otta

Busch, Tor, Erik Johnsen & Jan Ole Vanebo (1993): *Foretakets ledelse og økonomi. Fra nåtid til nytid*. TANO, Otta

Butler, Richard (1991): *Designing Organizations. A Decision-Making Perspective*. Routledge. London & New York

Chandler, J.A. (1993) (ed.): *Local government in liberal democracies. An introductory survey*. Routledge. London and New York.

Christensen, Søren & Jensen, Poul-Erik Daugaard (1986): *Kontrol i det stille. Om magt og deltagelse*. Samfundslitteratur. København

Christensen, Jens Peter, Tim Knudsen & Ditlev Tamm (1995): *Politikere og embedsmænd*. Offentlig sektor, vilkår og fremtid, c/o Institut for statskundskab, Københavns universitet

Christensen, Jørgen Grønnegård (1990): Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem. *Politica*, 22. årg., nr. 4

Christensen, Jørgen Grønnegård (1991): *Den usynlige stat*. Gyldendal, København

Christensen, Jørgen Grønnegård og Ibsen, Marius (1991): *Bureaukrati og bureaukrater*. Forlaget System. Herning

Clegg, Stewart R. (1990): *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*. SAGE Publications. London

Clegg, Stewart R. (1989): *Frameworks of Power*. SAGE Publications, London

Cohen, Michael D. & March, James G. (1974): *Leadership and Ambiguity. The American College President*. McGraw-Hill Book Company. New York

Dahl, Robert A. (1963): *Modern Political Analysis*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey

Dahler-Larsen, Peter (1993): *Fællesskabet af dem, som intet fællesskab har. En sociologisk undersøgelse af organisationskultur hinsides et integrationsperspektiv*. Licentiatafhandling, Odense Universitet, Odense

Den kommunale Højskole i Danmark (1992): *Og hvad skal politikerne så lave?* Forlaget Kommuneinformation, Grenaa

Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (ed.), (1994): *Handbook of Qualitative Research*. SAGE Publications, Thousand Oaks

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983): *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*. Chapter 3 in DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (Ed.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago and London

Enderud, Harald (1976): *Beslutninger i organisationer. I adfærdsteoretisk perspektiv*. Fremad. København

Fivelsdal, Egil (1988): *Max Weber*. Kapitel 3 i Fivelsdal, Egil & Sørensen, Henning (red.): *Fra Marx til Habermas. Samfundsudvikling og offentlig regulering*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Frederiksberg

Fivelsdal, Egil & Sørensen, Henning (red.), (1988): *Fra Marx til Habermas. Samfundsudvikling og offentlig regulering*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Frederiksberg

Flynn, Norman (1993): *Public Sector Management*. Second Edition. Harvester Wheatsheaf, New York

Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Bind I og II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. Akademisk Forlag. København

Giddens, Anthony (1987): *Sociology. A brief but Critical Introduction*. Second Edition. Harcourt Brace Jovanovich, Publishers. San Diego.

Giddens, Anthony (1993): *Sociology*. Second Edition. Fully revised and updated. Polity Press, Blackwell Publishers, Cambridge

Gjelstrup, Gunnar, Larsen, Henrik og Vendelbo, Allan: *Nye organisationsformer i kommunerne i Danmark*. Paper til Nordisk Forskerseminar: Styling og planlægning under ændrede vilkår. Oslo d. 15 og 16 November 1990.

Grzymala-Lubanski, Nikolaj & Lassen, Anders Bildsøe (1991): *En social ontologi - en diskussion af Anthony Giddens' strukturteori*. Institut for Kultursociologi. Reproserien Nr.7. København

Guest, Robert H., Paul Hersey & Kenneth H. Blanchard (1977): *Organizational Change through Effective Leadership*. Prentice-Hall, New Jersey

Gummesson, Evert (1991): *Qualitative Methods in Management Research*. SAGE, Newbury Park

Gundelach, Peter & Sandager, Hanne (1994): *Organisationskultur og ledelse i det offentlige*. 2 udgave, 1. oplag. Teknisk Forlag. København

Hales, Colin P. (1989): *Management Processes, Management Divisions of Labour and Managerial Work: Towards a Synthesis*. *International Journal of Sociology and Social Policy*. 9 5/6 pp 9-38. 1989

Hansen, Morten Balle (1992): *Kommunale bureaukraters interesser og indflydelse*. Odense. Afløsningsopgave i faget Den Politiske Cyklus.

Hansen, Morten Balle (1993b): *Kommunal administrativ ledelse. Krav, begrænsninger og muligheder i spændingsfeltet mellem politik og produktion*. Specialeopgave ved cand.ocon studiet. Odense Universitet

Hansen, Morten Balle (1995): *Danske kommunaldirektørers adfærd og holdninger. Teoretiske og metodiske overvejelser bag en undersøgelse inspireret af Mintzberg*. I Sari Pikkala (red.) (1995): *Administrativa chefsroller i kommuner*. Åbo Akademi

Hansen, Morten Balle (1995): *The Roles of the City-Manager in the Municipal Organization. A Comparative Study of Fifteen Danish City-Managers at Work*. Paper

prepared for the "First Annual European Summer School in Local Government Studies", Odense, July 3-15, 1995, Module II, Workshop E: Leadership

Hansen, Morten Balle (1995): *Kommunaldirektøren og de kommunale omstillingsprocesser*. Paper præsenteret på konference på Hotel Skanderborghus d. 12-13 oktober 1995 om: "Det lokale: Sociale og politiske nydannelser."

Hansen, Morten Balle (1996): *Exploring Managerial Behavior*. Paper presented at SCANCOR, Stanford, February 1996

Hansen, Morten Balle (1996): *An Institutional Perspective on Managerial Behavior*. Paper presented at SCANCOR, Stanford, April 1996

Hansen, Morten Balle (1996): *Lederens hverdag*. Kapitel til bogen "Kommunale forvaltningschefer". Juni 1996

Harmon, Michael M. og Mayer, Richard T. (1986): *Organization Theory for Public Administration*. Scott, Foresman and Company, Illinois

Hood, Christopher & Michael Jackson (1991): *Administrative Argument*. Dartmouth, Aldershot

Hunt, James G., Sekaran, Uma & Schriesheim, Chester A. (Ed.) (1981): *Leadership. Beyond Establishment Views*. Southern Illinois University. Carbondale and Edwardsville

Ibsen, Marius, Peter Lorentz Nielsen & Bent Schou (red.), (1994): *Folkestyre og forvaltning*. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Indenrigsministeriet (1990): *Kommuner og amtskommuner, opgaver og finansiering. En kort beskrivelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver, tilskuds- og udligningssystemet samt budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne/amtskommunerne*. Indenrigsministeriet, København

Jacobsen, Jens Christian (red.) (1992): *Autopoesis. En introduktion til Niklas Luhmanns verden af systemer*. Politisk revy. København

Jensen, Lars Thore (1995): *Internationalisering og de danske amter*. Licentiatafhandling, Afhandlinger fra det samfundsvidenskabelige fakultet på Odense Universitet, Odense

Johnsen, Erik (red): *Kommunens særpræg i ledelse og organisation*. Frederikshavn. 1988. Dafolo.

Jones, Bryan D. (Ed.) (1989): *Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science*.

University Press of Kansas.

Judge, David, Gerry Stoker & Harold Wolman (ed.) (1995): *Theories of Urban Politics*. SAGE Publications, London

Jørgensen, Torben Beck: Den heterogene stat og administrationspolitik. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3/1990. 71 årgang.

Kaufman, Herbert (1960): *The Forest Ranger. A study in administrative behavior*. Johns Hopkins Press. Baltimore

Klausen, Kurt Klaudi & Torben Hviid Nielsen (red.), (1989): *Stat og marked. Fra Levithan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. Jurist- og økonomforbundets forlag, Charlottenlund

Klausen, Kurt Klaudi (1994): Kommunal ledelse i fremtiden. *Økonomi & Politik*. 67. årgang. nr. 3. pp 4 - 16. November 1994.

Klausen, Kurt Klaudi (1994): Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer, Side 31-42 i *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, jan 1994

Knight, Jack (1992): *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press. Cambridge

Knudsen, Christian (red.) (1989): *Institutionalismen i samfundsvidenskaberne*. Samfundslitteratur, København

Kommunernes Landsforening (1984): *Det kommunale bevillingssystem*. Kommunernes Revisionsafdeling & Kommunernes Landsforening, Kommunetryk, København

Kommunernes Landsforening, Kommunaldirektørforeningen (1988): *Økonomisk-administrativ styring i 90'erne*. Viborg

Kommunernes Landsforening (1989): *Omstilling og forsøg i kommunerne - en eksempelsamling*. Forlaget kommuneinformation, Grenaa

Kommunernes Landsforening, kontoret for økonomi og planlægning (1994): *På jagt efter det rette styringsmix*. København

Kommunernes Landsforening (1991): *Det muliges kunst. Ideer og perspektiver for kommunernes samarbejder*. Forlaget Kommuneinformation, København

Kooiman, Jan (ed.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. SAGE Publications. London

Kotter, John P. (1990): *A Force for Change. How Leadership Differs from Management*. The Free Press. Collier Macmillan Publishers. London

Kvale, Steinar (1994): Ten Standard Objections to Qualitative Research Interviews. *Journal of Phenomenological Psychology* (In press), 1994

Lane, Jan-Erik (ed.), (1987): *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Publications, London

Lane, Jan-Erik & Svante O. Ersson (1987): *Politics and Society in Western Europe*. SAGE Publications, London

Lane, Jan-Erik (1993): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. SAGE Publications. London

Larsen, Henrik (1993): Nye organisationsformer i kommunerne. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* Nr. 2/1993 74. årgang

Larsen, Bøje (red.) (1994): *Det gik dem ilde... Ledelse i det virkelige liv*. Forlaget sporskiftet. Charlottenlund

Larsen, Bøje & Häuser, Ivan (red.) (1990): *Decentralisering i praksis*. Forlaget Sporskiftet. Charlottenlund

Levinson, Leif & Melander, Preben (1994): Dialogstyring - konfrontation mellem den faglige styring og ressourcestyringen i den offentlige sektor. *Økonomistyring & Informatik* - 10. årgang 1994/95 nr. 3

Lewin, Leif (1988): *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Carlssons Bokförlag, Borås

Lotsberg, Dag Øyvind: *Rolleteori som analyseinstrument i ledelsesforskningen: En byggekloss i forholdet mellom individ og organisasjon*. Bergen. 1990. LOS notat 90/20.

Lowndes, Vivien (1994): *Understanding the New Public Management: The Contribution of New Institutionalism*. Paper for ECPR Workshop on New Public Management. 18-22 April. Madrid

Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund. Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart: *Ledarskapet och följerna*. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*. Vol. 92. pp 149-171. 1992

Madsen, Sven H. (1993): *På vej mod målet. Decentralisering og målstyring i den*

kommunale sektor. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Charlottenlund

March, James G. & Olsen, Johan P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø

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

March, James G. (1981): Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 26, pp 563-77

March, James G. & Olsen, Johan P. (1994): *Institutional Perspectives on Political Institutions*. Paper prepared for the International Political Science Association World Congress, Berlin, August 1994

March, James G. og Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 734-749

Nisbet, Robert og Perrin, Robert G. (1977): *The Social Bond*. Second Edition. Alfred A. Knopf, Inc., New York

Norell, P. O. (1989): *De Kommunala Administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Studentlitteratur. Lund

Norton, Alan (1991): *The Role of Chief Executive in British Local Government - its origins and development, present reality and future*. Institute of Local Government studies. University of Birmingham

Riiskjær, Erik (1982): *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*. Politica, Århus

Scott, W. Richard & Søren Christensen (Ed.), (1995): *The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies*. SAGE, Thousand Oaks

Scott, W. Richard & Meyer, John W. and Associates (1994): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. SAGE Publications. Thousand Oaks

Solli, Rolf & Källström, Anders (1995): *Kommundirektören. En studie av kommunens högste tjänsteman*. CEFOS arbetsrapport 8, Göteborgs universitet, Göteborg

Stewart, Rosemary (1991): *Studies of managerial jobs and behaviour: The ways forward*. Side 137-151 i S. Carlson: *Executive behaviour. Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart*. Textgruppen i Uppsala AB. Uppsala

Stewart, Rosemary & Fondas, Nanette (1994): *Enactment in Managerial Jobs: A Role*

Analysis. *Journal of Management Studies* 31:1. January 1994.

Stone, Clarence N. (1995): *Political Leadership in Urban Politics*. Side 96-116 i Judge, David, Gerry Stoker & Harold Wolman (ed.): *Theories of Urban Politics*. SAGE Publications, London

Strage, Henry M. (ed.) (1992): *Milestones in Management. An Essential Reader*. Blackwell Business Ltd. Oxford

Strand, Torodd (1993): *Bureaucrats and other managers roles in transition*. Paper præsenteret ved Nordisk forskerkonference i August. Oslo

Turner, Jonathan H. (1988): *A Theory of Social Interaction*. Stanford University Press, Stanford, California

Vendelboe, Allan og Westenholz, Anders (1991): *Politisk ledelse. Ledelses- og organisationsudvikling i kommunerne*. Den kommunale Højskole i Danmark. Kommunernes Landsforening

Villadsen, Søren (1982): *Om lokalsamfund. En introduktionsbog*. Hans Reitzels Forlag. København

Wildavsky, A. (1987): *Budgeting. A Comparative theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown & Co.

Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet. Offentlig forvaltning i Danmark*. Systime. Viborg

Wolfe, Allan (1989): *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. University of California Press, Berkeley

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. SAGE Publications. Thousand Oakes.

Yin, Robert K. (1993): *Applications of Case Study Research*. SAGE Publications. Newbury Park

Yukl, Gary A. (1989): Managerial Leadership: A Review of Theory and Research. *Journal of Management*. 1989, Vol.15, No.2, 251-289

Zucker, Lynne G. (Ed.), (1988): *Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment*. Ballinger Publishing Company. Cambridge, Massachusetts

English Summary:

The Danish City Manager - Puppet and Conductor.

An Inquiry into the Structuration of the Danish City Manager's Work as seen from an Actor-Structure Perspective.

In Chapter 1 the empirical and theoretical focus of the dissertation is presented. The dissertation is an inquiry into the work of the Danish city manager. At the empirical level the basic questions are: What do Danish city managers do? Why do they act as they do? What kind of influence or importance do they have in the municipal organization?

At the more abstract, theoretical level the dissertation should be seen as theoretically and empirically grounded reflections about the interaction between the individual and the social relations in which he takes part in everyday life.

In Chapter 2 the theoretical perspective is developed and theoretically based reflections concerning the structuration of human action are formulated. The theoretical starting point for these reflections is the so-called actor-structure debate within the social sciences (2.1)¹. The basic assumption is that the behavior of actors is structured by rules and resources, and that these are activated by cognitive, normative and regulative mechanisms in everyday life (2.2). At the more general level, structure is defined as rules and resources (Giddens 1984). Rules and resources have different time-space extensions and are more or less integrated into the larger social systems of meaning and interaction. Those social systems most deeply embedded in our culture, such as the family and the working organization, are defined as institutions. Institutions can thus be seen as bundles of mutually reinforcing rules and resources with a relatively large time-space extension. Individual actors draw on rules and resources in their daily life. By drawing on these rules and resources, the behavior of actors becomes structured in well-known and

¹ The numbers in parenthesis refer to the chapters of the dissertation

relatively predictable patterns and integrated in larger social systems of meaning and interaction (2.3).

The empirical subject of the dissertation is a structurally defined position (the city manager) in an organization (the municipal administration) in a specific organizational field (the Danish public sector). The actions of the city manager are integrated into this larger social system. In order to understand the actions of individuals in such positions, the rules and resources attached to the positions must be understood.

From an institutional perspective it is important to understand how the position is integrated into the Danish welfare state, understood as a social system of meaning and interaction. The Danish welfare state can be described as a particular, Scandinavian version of the modern project which holds humanism as its universal value and rationality as its universal method. Universal values of material progress (usually measured in GNP), justice in terms of equality measured in different dimensions (sex, social class, etc.), and respect for the integrity and liberty of the individual (civil rights) form the basic standards for "the good society". These universal values might be understood as the ethical foundation of more specific norms (rules) concerning efficiency and productivity (material progress), democratic norms such as one man one vote (justice), and civil rights (individual integrity). Together with professional norms and restrictions of the economic resources, these rules form a heterogeneous, often contradictory, system of rules of appropriate behavior. Individual and collective actors within the public sector must understand and be able to justify their actions by referring to such values. Their position in the system suggests certain kinds of appropriate and inappropriate behavior at a general level, leaving room for local interpretation and variation. Sometimes dilemmas and conflicts arise because of contradictory rules, but a number of decoupling mechanisms make this the exception rather than the rule.

After the mapping of the macro-universe of the Danish welfare state, the focus changes to the managerial position as such. This dissertation focuses on some of the same questions as the behavioral tradition within leadership theory. But the primary focus within the tradition has been to analyze universal characteristics of

managerial behavior, while there has been a pronounced lack of interest in the institutional context. In order to understand the structuration of managerial action, this dissertation suggests a description based on four concepts. The purpose of the description is to make it possible to understand how the behavior of managers and other actors in organizations is structured by and integrated into a larger institutional context. The description combines and transforms ideas from Ahne (1994), Goffman (1959, 1974), Giddens (1984) and Mintzberg (1973). The point of departure is a position in a formal organization occupied by an individual. When analyzing the everyday life of such an actor, three different kinds of structuring systems of ruling seem to be active. First, there are rules specific to the 'actor'. Actors are positioned in different ways in relation to large social systems, such as hierarchy, democracy, politics and administration. These different positions seem to have an important impact on their daily interactions. Second, there are rules specific to the 'scene'. In many positions in formal organizations there are one or a few 'scenes' through which it is possible to understand the main characteristics of the job. In the job as a schoolteacher, for instance, the central scene is the interaction with the pupils in the classroom. Scenes are integrated in different ways into the larger social systems, and many rules specific to the 'scene' can be understood from this perspective. Managerial work is usually not restricted to a few scenes, but, at least regarding the city manager, a great deal of his work is structured around the meetings in the formal decision making bodies in the municipal organization. Third, there are rules specific to 'tasks'. Different tasks are integrated differently in the larger social system, and a number of the task specific rules can be understood from such a macro perspective.

When analyzing the everyday life of individuals in positions in organizations, 'actor', 'scene' and 'task' specific rules seem to capture most of the structuration process. But individuals in positions can be fired, or they can choose to leave the organization themselves. Often, and particularly when the subject is managerial positions, positions in organizations are integrated in larger career patterns. In order to understand the actions of individuals in positions in organizations it seems important to analyze how they perceive their position as a part of their individual

career. This indicates that a fourth concept, the rules of 'affiliation', should be included in the analysis. Rules of 'affiliation' indicate aspects of the underlying structure of power in the daily interaction, and they function as filters which ensure that only certain types of individuals are allowed to occupy the position. Rules of affiliation should be included in the analysis in order to make the daily interaction between individuals in positions in organizations understandable.

The four concepts of affiliation, actors, scenes and tasks form the micro perspective of this dissertation. In order to understand the work of the city manager these four types of ruling systems must be understood in the larger social context of meaning and interaction that characterizes the Danish welfare state. Examples of the four ruling systems, and how they are activated by cognitive, normative and regulative mechanisms, are provided in Table 9.1.

Table 9.1: The structuration of the work of the City Manager

Mechanisms \ Rules	Rules of affiliation	'Actor' specific rules	'Scene' specific rules	'Task' specific rules
Cognitive mechanisms Rules are taken for granted	<i>Example:</i> Insecurity concerning one's affiliation to the organization has become a basic condition that is taken for granted	<i>Example:</i> The rules concerning the interaction between the CEO and the mayor are taken for granted and followed without any further consideration	<i>Example:</i> The competence of the city council is taken for granted.	<i>Example:</i> The rules concerning municipal budgetting are taken for granted and followed without further consideration
Normative mechanisms Rules are supported by internalized norms	<i>Example:</i> Job insecurity has been internalized as a norm among many actors justified by arguments concerning more flexibility and incentives to make an extra effort	<i>Example:</i> These rules are justified by democratic values internalized by most actors as just and fair	<i>Example:</i> The competence of the city council is justified by democratic values internalized by most actors as just and fair	<i>Example:</i> The rules of budgetting are justified by norms of democracy and rationality, and most actors have internalized these rules as their own
Regulative mechanisms Rules are sanctioned by carrot-and-stick approaches	<i>Example:</i> Employment on a contractual basis has increasingly substituted public servant status among managers in the public sector	<i>Example:</i> Violation of the rules concerning the interaction with the mayor is punished with sanctions	<i>Example:</i> Violation of the rules concerning the competence of the city council is punished with sanctions	<i>Example:</i> Violation of the restrictions provided by the budget is punished with sanctions

The focus on structuration tends to give an impression of an overdetermined system with no importance or influence for individuals occupying the position. But rules are often ambiguous and open for interpretation, and some rules can be changed by

individual actors, especially by those in managerial positions. Although only certain types of individuals are allowed to occupy managerial positions, the adaptation of individuals to positions in organizations is seldom perfect, and discrepancy almost always exist. Once occupying a managerial position, an individual might try to use it to exert a personal impact on the organization - to make a difference.

When analyzing whether or how managers make a difference, a distinction between conventional and controversial impact is important. Theoretically three cases can be suggested:

1. The manager has no impact on the organization.
2. The manager has a conventional impact on the organization.
3. The manager has a controversial impact on the organization.

In the first case, the actions of the manager are neither important nor influential. In the second case, the actions of the manager are important for the organization, but he does not exert influence. It makes an important difference for the organization whether he performs his tasks in an efficient or an inefficient manner. But the tasks and goals (for instance higher productivity, product quality and market share) are generally accepted among all influential actors, and the impact of the manager is restricted to how well he performs these generally accepted criterias of success. Only in the last case does the manager exert influence. He changes the rules of the organization in new and controversial ways. This might be on a large, strategical scale, changing the overall goals and criterias of success of the organization, or it might be at the microlevel, changing the rules of affiliation or the actor, scene or task specific rules of everyday interaction.

The distinction between conventional and controversial impact raises the question of for whom the impact is conventional or controversial. To dismiss an employee, for instance, will probably always be controversial from the perspective of the employee. Managerial impact that improves efficiency, but violates civil rights, might be conceived as conventional from an efficiency perspective, but controversial from a civil rights perspective. The question is difficult to assess at an abstract acontextual level. This indicates that the importance and influence of an actor can only be understood through an adequate analysis of the social context, and

then only by choosing a certain normative perspective.

In the case of the Danish city manager his impact is almost always conventional and seldom controversial seen from the point of view of the mayor and the large majority of elected municipal politicians. One of the reasons is that the politicians hire and fire the city manager, and that all major decisions in the municipal organization must be approved by the city council. Thus regulative mechanisms seem to rule out most of the possible controversial impact of the city manager, at least from the point of view of the politicians.

In Chapter 3 the empirical study of the actions of the city managers is described and discussed. Six different methods are applied. The three most important methods are structured observation of fifteen Danish city managers, semi-structured interviews with the same fifteen city managers and a survey of all Danish city managers. The structured observations were basically a replication of Mintzberg's study of managerial work (1973) with a few important adjustments. The importance of the particular social context and an anthropologically inspired interest in the meaning of the interaction of the actors were emphasized. Thus, the purpose of the study was not primarily to compare the behavior of the city manager to generic categories of managerial work, although the research was conducted in order to make such a comparison possible.

In Chapter 4, the context in which the city manager operates was analyzed from a geographical, a historical and an organizational perspective. In a geographical perspective the similarities and differences between the contexts in which the 275 Danish city managers operate are analyzed in twelve dimensions. The sizes of the municipalities vary considerably, and the salary of the city manager increases with the size of the municipality, along with increased formalization of the intraorganizational interaction, increased importance of trade unions, and increased number of well-educated staff members to support the city manager. The tasks of the municipalities are approximately the same all over the country. The political "climate" varies between stability and turbulence. An economic-geographic

distinction between center, periphery, or somewhere in between seems important. Some municipalities are the economic center in their region, while others are highly dependant on the actions in the center. The relative welfare of the municipality and the change in welfare are also important dimensions with significant variation. Other dimensions, such as the impact of the municipal reform in 1970, demographic turbulence or stability and whether the political majority is social democratic or conservative also has some importance. Thus for each of the twelve dimensions, there are important contextual differences which give each position some unique characteristics.

Next, the position is analyzed from a historical perspective. The Danish municipal organization, and the position as a city manager as we know it today, were created in the 1970s. In 1970 a municipal reform created the municipal structure which we have today, and during the 1970s most of the present organizations in the municipal sector were founded, most municipal tasks were determined, and their first organizational form was found. It was a decade with high municipal growth rates, but by the end of the decade the growth had slowed down. The 1980s became a decade with relatively low growth rates in the municipal economy, and the decade ended with a focus on rationalization and organizational restructuring. In terms of economic growth rates the 1990s has been somewhere in between the 1970s and the 1980s, but closer to the eighties. Roughly speaking efficiency and rationalization seems to be the primary focus in the 1980s, while the 1990s, at least in relative terms, provide a shift towards justice and civil rights. Especially the political and administrative debate after the so-called "Tamil case" in 1992 demonstrated that a subtle balance between ethical criteria of justice and civil rights and the more prosaic goals of efficiency and economic growth must be found. Regarding historical changes in the role as a city manager, surveys from 1980 and 1995, job postings and interviews provide some empirical evidence. A comparison between the two surveys shows that the share of female city managers has increased from 0 percent in 1980 to 7 percent in 1995. The share of city managers with a university degree has increased from less than 20 percent in 1980 to almost 50 percent in 1995. The job postings indicate that employment on a contractual basis to some extent has

replaced public servant status since the 1980s. The interviews indicate that the city manager's role as a coordinator has been strengthened in the 1980s. The central control of the municipal economy has been a primary criteria of success, and this has strengthened the relative impact of the city manager.

Finally, the context is analyzed from an organizational perspective, uncovering the most important actors, scenes and tasks characterizing the municipal organization. It is in many ways a misrepresentation to speak of "the municipal organization". Broadly speaking it consists of a political decision-making system, a bureaucracy, and a number of service-producing institutions. These units are loosely coupled through coordinating devices, common interests, and a local interpretation of the overall system of meaning in the welfare state.

In Chapter 5 a general description of the job as a city manager is given. First, the position as a city manager as being a part of a changing career-system, and some rules of affiliation, are discussed. Then the actors in the network of the city manager are mapped. The most important actor-relations seem to be the relations to the mayor and the department heads. Third, the forms of interaction in the job as a city manager are analyzed. Different types of interaction patterns are described. Fourth, the tasks of the city manager are described on different levels of abstraction. The tasks are described as they were observed during the periods of observation, as they are described in categories from the behavioral literature, and as city managers described them in interviews. Finally, an ideal typical distinction between proactive and reactive city managers is used to discuss the importance and influence of Danish city managers.

In Chapter 6 the relations to the most important actors in the city manager's job are analyzed in some detail. The purpose of the analysis is to uncover the most important actor specific rules and resources that are structuring the interaction, to explore how these rules and resources might be related to the larger institutional context, and to discuss the importance and influence of the city manager in these network relations. The most important actors are the mayor and the department

heads.

The mayor - city manager relationship is best understood as a mutually dependant team which shares the managerial functions of the municipality. The actor specific rules structuring the interaction between these two actors in many ways represent the organizational embodiment of the norms of "the democratic chain of governance" (Olsen 1978). The managerial functions are legally assigned to the mayor, but in reality they share them in ways that vary from municipality to municipality. The relationship is characterized by a tight coordination and a demonstration of unity towards any kind of "audience". There seems to be only a few cases of disagreement between the two, and these are handled "backstage", and in such cases the mayor has the final word to say. It is not correct to say that a weak mayor makes a strong city manager or vice versa. On the contrary, a politically strong mayor is preferable to the city manager because he depends upon the mayor's ability to handle turbulence and conflicts in the political system.

The city manager - department head relationship is characterized by a subtle balance between a quest for unity among the managers, and some basic lines of conflict due to their different positions within the municipal organization. The department heads, the city manager and to some extent the mayor, form the 'board of directors'. This important 'scene' in the work of the city manager is analyzed in the next chapter.

In Chapter 7 three important 'scenes' of the city manager's job are analyzed. The purpose of the analysis is to uncover the basic 'scene' specific rules, to explore how these rules might be related to the larger institutional context, and to discuss the importance and influence of the city manager on these 'scenes'. The three scenes are the city council meeting, the finance committee meeting and the meeting of the department heads - sometimes called 'the board of directors'. Although on average less than 8% of the city manager's time was spent on these scenes during the observations, a great deal of his activities were structured around these meetings. During the meetings in the city-council and finance committee, the actions of the city manager are structured by rules that integrate him in the democratic chain of

governance as the loyal, civil servant. These meetings in the political system are characterized by a high degree of formal structuration, leaving little room for informal interaction between politicians and administrators. They are supplemented by more informal 'scenes' in order to improve the mutual understanding between the actors.

At the meeting of the department heads, there is more variation in the role of the city manager due to the lack of 'coercive isomorphism', but in most cases the city manager is the chairman. In many cases efforts have been made to strengthen the importance of these meetings, in order to improve managerial coordination and control. These efforts have focused on three changes. First, there have been efforts to decrease the number of department heads, second, there have been efforts to strengthen the team spirit by giving the meetings a 'backstage' character, and, third, efforts have been made to ensure the loyalty of the department heads towards the decisions at the meetings.

In Chapter 8 the process of budgeting is analyzed as one of the most important tasks in the city manager's job. The purpose of the analysis is to uncover some basic 'task' specific rules and resources, and how they structure the work of the city manager, to explore how these rules might be related to the larger institutional context and to discuss the importance and influence of the city manager in relation to such tasks. It is demonstrated how a number of task specific rules can be identified and how they structure the actions of the city manager. The basic rules of the budgetary process are determined by law. These rules almost automatically imply that the political system either delegates decisions to the administration or is overloaded. The budget is an important attention allocating mechanism in the job of the city manager. Through the budgetary process many basic problems in the organization are located. Varying versions of decentralization, combined with ideas from the "Management by Objectives" tradition, are implemented in many municipalities. These management ideas imply certain types of interaction rules between the political, the administrative and the service-producing units in the municipality, and a part of the city manager's job then becomes to handle the

conflicts that these rules imply. Since the end of the 1980s a mobilization towards a more tight, budgetary discipline seems to have evolved, but the basic conflict between champions and guardians still exists. The city manager is deeply engaged in the organization of the budgetary process and a great deal of experimentation concerning different organization models seems to be going on.

In Chapter 9 a summary of the basic ideas of the dissertation is given, and a brief discussion, regarding the importance and influence of the city manager in the municipal organization based on Table 9.1 above, is carried out. The basic conclusions regarding the empirical questions of the dissertation can be summarized by referring to Table 9.1.

In order to describe and understand the actions of the city manager, the focus should be on 'actor', 'scene', and 'task' specific aspects of the job, while the rules of affiliation provide important background knowledge. A thorough understanding of these four rule systems, their activation by cognitive, normative and regulative mechanisms, and their integration into a larger social context, seems to provide an adequate tool for description and understanding. It is also by an application of these concepts that the possible impact and perhaps even personal influence of the city manager can be analyzed.

Appendix

Bilag 1: De 15 kommunaldirektørers baggrund

Kommunaldirektør Henning Olsen, Farsø kommune

Født 1943

1972 Cand. jur fra Århus universitet

1972 Ansat i Holstebro kommune

1978 Ansat som ekspeditions sekretær og stedfortrædende kommunaldirektør i Morsø kommune

1986 Konstitueret kommunaldirektør i Morsø kommune

1986 Kommunaldirektør i Farsø kommune

Kommunaldirektør Poul Johansen, Haderslev kommune

Født 1943

1960 I lære på Gudme-Brudager kommunekontor

1963 18 måneders militærtjeneste

1965 Ansat i Brahe-trolleborg kommune

1966 Økonomichef i Årlev kommune

1970 Økonomichef i Ringe kommune

1980 Kommunaldirektør i Ry kommune

1987 Kommunaldirektør i Assens kommune

1990 Kommunaldirektør i Haderslev kommune

Kommunaldirektør Mogens Mygind, Holeby kommune

Født 1948

1968 I lære i en fynsk kommune. Periode med militærtjeneste ved fynske livregiment

1971 Ansat ved Århus kommunes skattevæsen med nogle afbrydelser. Et års tid i Vissenbjerg kommune. En periode ved en registreret revisor. Læste i samme periode forvaltningshøjskolens kursus i skatteret og blev skatterevisor

1979 Skatterevisor og senere skatteinspektør i Samsø kommune

1981 Skatteinspektør i Maribo kommune

1983 Forvaltningshøjskolens Kursus I Offentlig Ledelse (KIOL)

1988 Kommunaldirektør i Holeby kommune

Kæmner Inger Kolding, Hvorslev kommune

Født 1934

- 1951 I lære i en lille jydsk kommune.
- 1954 Ansat i Viborg amt.
- 1957 Leder af "Kommunernes Regnskabscentral". En regnskabscentral for de mindre kommuner som ikke havde nogen administration.
- 1969 Ansat som kæmner i Hvorslev kommune.

Kommunaldirektør Ole Olsen, Ishøj kommune

Født 1946

- 1964 To år i forsvaret
- 1968 I lære i Ishøj kommune.
- 1971 Assistent i Ishøj kommune
- 1972 Sekretariatsleder i Ishøj kommune
- 1979 Sekretariatschef i Ishøj kommune
- 1984 Forvaltningshøjskolens Kursus I Offentlig Ledelse (KIOL)
- 1989 Kommunaldirektør i Ishøj kommune

Kommunaldirektør Ivar Dreyer, Morsø kommune

Født 1941

- 1969 Statsvidenskabelig embedsaksamen fra Københavns universitet
- 1969 Ansat ved direktoratet for egnsudvikling i Silkeborg
- 1971 Ansat i Århus kommunes økonomiske forvaltning
- 1980 Kontorchef i Århus kommunes skoleforvaltning
- 1989 Kommunaldirektør i Morsø kommune

Kommunaldirektør Peter Lei, Purhus kommune

Født 1949

- 1979 Cand.oecon fra Århus universitet
- 1979 Ansat i Århus kommunes socialforvaltning
- 1981 Ansat i Randers kommunes socialforvaltnings ledelsessekretariat
- 1986 Ansat i Randers kommunes økonomiske forvaltning
- 1988 Ansat i Purhus kommune som økonomichef
- 1989 Ansat i Purhus kommune som kommunaldirektør

Kommunaldirektør Palle Dinesen, Randers kommune

Født 1944

- 1965 BA fra New York University
- 1970 Cand.oecon fra Århus Universitet
- 1970 Kandidatstipendiat ved handelshøjskolen i Århus
- 1972 Ansat i Århus kommune
- 1974 Kommunaldirektør i Rudkøbing kommune
- 1981 Kommunaldirektør i Rødovre kommune
- 1987 Kommunaldirektør i Randers kommune

Kommunaldirektør Keld Vagner Jensen, Struer kommune

Født 1944

- 1968 Lærereksamen fra Esbjerg seminarium
- 1968 Lærer på Bryndom skole i Esbjerg
- 1973 Konsulent for undervisningsmidler og metodik i Esbjerg
- 1975 Viceskoleinspektør i Esbjerg
- 1977 Skoleinspektør på Blåbjerggårdsskolen i Esbjerg
- 1975-89 Byrådsmedlem i Esbjerg kommune
- 1979-89 Viceborgmester i Esbjerg kommune
- 1989 Kommunaldirektør i Struer kommune

Kommunaldirektør Hans Henning Knudsen, Ørbæk kommune

Født 1942

- 1959 Almindelig Forberedelseseksamen = Præliminæreksamen
- 1959 I lære på revisionskontor
- 1962 Handelsmedhjælpereksamen
- 1963 Aftjent værnepligt
- 1963 Ansat på revisionskontor
- 1965 Statskontrolleret Bogholderprøve
- 1966 Ansat ved Amtsrevisionen i Svendborg
- 1966 Ansat som kommunebogholder i Ørbæk kommune
- 1973 Kommunal økonomisk-administrativ forvaltning (Danmarks Forvaltningshøjskole)
- 1982 Ansat som kommunaldirektør i Ørbæk kommune

Kommunaldirektør Mogens Sckerl, Søllerød kommune

Født 1941

1970 Cand.jur fra Århus
1970 Advokatfuldmægtig, Kalundborg
1971 Politifuldmægtig i Holbæk og Nykøbing Sj.
1973 Advokatbestalling
1973 Juridisk konsulent i Odense kommune
1976 Souschef i socialforvaltningen i Svendborg kommune
1979 Socialinspektør i Svendborg kommune
1984 Kommunaldirektør i Fåborg kommune
1986 Forvaltningshøjskolens Kursus I Offentlig Ledelse (KIOL)
1987 Kommunaldirektør i Søllerød kommune

Kommunaldirektør Erik Nielsen, Sorø kommune

Født 1932

1949 I lære og senere ansat ved revisionsafdelingen i Præstø amt. Periode som værnepligtig og sergent i hæren
1956 Ansat ved statsautoriseret revisionsfirma i Odense
1959 Ansat som revisorkonsulent ved det gamle Sorø amt
1962 Ansat som kommunesekretær i Lyngbe kommune. Gennemført forvaltningshøjskolens diplomkurser i økonomisk-administrativ forvaltning
1966 Kommunesekretær i Lyngbe-Broby kommune
1967 Kommunal konsulent i finansministeriet
1970 Ansat som økonomichef i den ny Sorø kommune
1974 Kommunaldirektør i Sorø kommune
1977-95 Næstformand i Kommunaldirektørforeningen
1983 Forvaltningshøjskolens Kursus I Offentlig Ledelse (KIOL)

Kommunaldirektør Karsten Simensen, Sejflod kommune

Født 1948

1972 Højere Handelseksamen
1972 Ansat i Kommune Data. Konsulentarbejde i kommunerne. Sekretariatsleder mv.. Kort periode ved Christian Rousing.
1987 Kommunaldirektør i Sejflod kommune

Kommunaldirektør Oluf Jensen, Vejle kommune

Født 1931

1950 Kontorelev i Vejle kommune
1954-56 Militærtjeneste
1962 Ansat i "Den Danske Købstadsforening" i København
1964 HD i organisation
1970 Leder af administrationsplanlægning i forbindelse med sammenslutningen af de kommunale foreninger til det senere KL.
1972 Kommunaldirektør i Vejle kommune
1971-73 og
1979-89 Formand for kommunaldirektørforeningen i Vejle amt
1979-87 Medlem af kommunaldirektørforeningens hovedbestyrelse

Kommunaldirektør Normann Pedersen, Rødding kommune

Født 1952

1979 Cand.scient.pol fra Århus universitet
1979 Adjunktvikar på Århus universitet
1980 Ansat som sekretariatsleder i Fjends kommune
1987 Kommunaldirektør i Rødding kommune

Bilag 2: Spørgeguide anvendt under interviewet

INTRODUKTION TIL UNDERSØGELSEN

Præsentation af os selv og vores projekt. På baggrund af undersøgelsen vil vi gerne kunne skrive om følgende spørgsmål:

- Ligheder ved danske kommunaldirektørers adfærd i (indhold og form) og holdninger til deres arbejde
 - Herunder sammenligning med andre lederes arbejde
 - Herunder særligt fokus på organisatoriske ændringsprocesser
- Forskelle mellem kommunaldirektører i adfærd og holdninger
- Beretninger fra kommunaldirektørens arbejde som illustrerer en række karakteristiske dilemmaer og konflikter ved rollen.
- Forklaringer på kommunaldirektørernes adfærd og holdninger
- Karakteristiske organisatoriske ændringsprocesser i de danske kommuner

I løbet af interviewet vil vi gerne komme ind på følgende områder:

- A) PERSONLIG BAGGRUND
- B) KOMMUNEN
- C) KOMMUNENS OMVERDEN (STATEN, MELLEMMUNIKALITET SAMARBEJDE, LOKALSAMFUNDET)
- D) JOBBET SOM KOMMUNALDIREKTØR
- E) AFTALEKALENDEREN FOR MARTS, APRIL OG MAJ
- F) PRAKTISKE AFTALER
- G) SKRIFTLIGT MATERIALE

Vedrørende anonymitet. Vi vil skrive hvilke 15 kommuner der er med i undersøgelsen. Men derudover er undersøgelsen anonym. Hvis vi senere finder ud af at vi gerne vil offentliggøre citater med dit navn på, vil vi spørge dig om det er i orden først. Oplysninger fremstår som oplysninger fra en af de 15 kommunaldirektører i undersøgelsen.

Herudover kan vi aftale at du får de to specialer til gennemsyn, og at du kan forlange at de ikke må offentliggøres.

Vi har samlet en række specifikke spørgsmål til dig på et spørgeskema, som vi vil bede dig udfylde, sådan at vi får det når observationsugen starter.

Mange af spørgsmålene er af relativ generel karakter, så prøv at give eksempler.

I starten af observationsperioden vil vi give dig et spørgeskema med nogle faktuelle spørgsmål om din baggrund, som vi vil bede dig om at udfylde i løbet af observationsugen.

A) PERSONLIG BAGGRUND

Først vil jeg bede dig om at give en beskrivelse af din baggrund -

Hvilken karriere har du haft/ forventer du at få?

- Forventer du at din nuværende stilling er en slutstilling?

Hvad har været de vigtigste evner og erfaringer at bringe med sig til jobbet?

Hvad var årsagerne til at du blev kommunaldirektør/ hvad er årsagen til at du bliver ved?

- Hvad er det der gør jobbet som KD spændende?
- Hvad vil du gerne kunne sige at du har udrettet, når du er færdig som KD?
- Hvilke problemstillinger holder dig vågen om natten?

B) KOMMUNEN

Vil du give en kort beskrivelse af kommunens historie siden 1970?

- F.eks. evt. kommunesammenslutninger i 1970. Periode med vækst i udgifter, ansatte og opbygning af serviceniveau i 70'erne. Periode med omstilling og effektivisering i 80'erne. Eventuelle perioder med ekstraordinært kraftige nedskæringer. Udviklingen af antallet af ansatte i forvaltningen i de senere år. Eventuelt afskedige chefer. Konflikter i den forbindelse (politiske såvel som interne). Har I haft eksterne konsulenter inde?

Hvilke organisatoriske ændringer har I gennemført i de senere år, og hvilke planer har I?

Hvordan arbejder I i det hele taget med kommunens overordnede organisationsstruktur?

- A) Ændringer internt i forvaltningen
- B) Ændringer i relationerne mellem politikerne og forvaltningen
- C) Ændringer i relationerne mellem institutionerne og forvaltningen

A): Relationerne internt i forvaltningen.

Hvordan er de nu, hvordan har de tidligere været, og hvilke planer er der for fremtiden - officielle planer såvel som personlige holdninger? Chefgruppens rolle?

- Nogle eksempler som viser hvilke fremskridt I har gjort som følge af de organisatoriske ændringer. Nogle eksempler som viser hvilke problemer som ikke er løst tilfredsstillende.

Hvordan arbejder I med håndtering af de forskellige myndighedsopgaver (planlægning, miljøkontrol, skatteopkrævning, byggetilladelser m.v.). Hvordan styrer I dem nu, hvordan har det tidligere været, og hvilke planer er der for fremtiden - officielle planer såvel som personlige visioner?

B): Relationerne mellem de politiske udvalg, kommunalbestyrelsen og forvaltningen?

Hvordan er de nu, hvordan har de tidligere været, og hvilke planer er der for fremtiden - officielle planer såvel som personlige holdninger?

- Nogle eksempler som viser hvilke fremskridt I har gjort som følge af de organisatoriske ændringer. Nogle eksempler som viser hvilke problemer som ikke er løst tilfredsstillende.

Har I eksempelvis forsøgt at opdrage kommunalpolitikere til at interessere sig mindre for enkeltsager og mere for formulering af overordnede mål og rammestyring ud fra disse mål?

C): Relationerne mellem forvaltningen og de forskellige kommunale værker, institutioner, skoler, plejehjem mv. Hvordan styrer I dem nu, hvordan har det tidligere været, og hvilke planer er der for fremtiden - officielle planer såvel som personlige visioner? (økonomistyring, decentralisering, frie tøjler kontra kontrol, budgetansvar, mål- og ramme styring).

- Nogle eksempler som viser hvilke fremskridt I har gjort som følge af de organisatoriske ændringer. Nogle eksempler som viser hvilke problemer som ikke er løst tilfredsstillende.

Selvom kommunen formelt er en sammenhængende organisation, består den af en række forskellige enheder med vidt forskellige professionelle kulturer og deraf følgende forskellige opfattelser af, hvad der er rigtigt og forkert. Hvad betyder det for dit arbejde, og er det en problemstilling, som I arbejder med i kommunen?

Er forvaltningen på visse punkter ved at udvikle sig væk fra en styringsfunktion og henimod en slags konsulent eller "hjælpe"funktion for de ovenfor nævnte institutioner og virksomheder?

Har I arbejdet med introduktion af forskellige former for markedsmekanismer i kommunen? (licitationer, privatisering) Tidligere - i øjeblikket - i fremtiden.

Har I arbejdet med service- og kvalitetsstyring i kommunen?

Hvilke former for projekter har kommunen iværksat med henblik på forbedring og fornyelse?

C) KOMMUNENS OMVERDEN

Hvilke forhold udenfor den kommunale organisation mener du har stor betydning for kommunens og dit arbejde?

- Staten - regelstyring og økonomistyring. Mulighed for langsigtet planlægning. Usikkerhed? Forhandler spilleregler via KL. Eksempler på hvad det betyder for dit arbejde.

Hvordan bruger I Kommunernes Landsforening?

Bruger kommunen eksterne konsulenter. Hvis ja, på hvilken måde?

Mellemkommunalt samarbejde? Nogle eksempler på hvordan du indgår i et mellemkommunalt samarbejde. Har det mellemkommunale samarbejde haft betydning for kommunens organisationsændringer?

Lokalsamfundet

- Forholdet til brugerne af de kommunale ydelser (forældre, klienter, patienter, skatteydere, foreninger - jeg tænker på, om du behandler klager, om du er involveret i forskellige projekter med service- og kvalitetsledelse og eventuelle andre ting).

Er du involveret i samarbejde med det lokale erhvervsliv om nogen projekter (møder, udviklingsprojekter, forhandlinger).

- Hvordan arbejder du med forholdet til den lokale presse (prøveballoner, lokalradio, avis).
- Hvordan arbejder du med forholdet til det lokale foreningsliv (møder, arrangementer, bevillinger m.v).
- Forholdet til lokalsamfundet i øvrigt (forskellige arrangementer, lokalplanmøder).
- Forholdet til landsdækkende og lokale fagforeninger (arbejds miljø, lønforhold, arbejds konflikter).

D) JOBBET SOM KOMMUNALDIREKTØR

Vil du starte med at give en beskrivelse af årets gang i dit arbejde som kommunaldirektør? Hvilke systematiske variationer der er i dit arbejde i løbet af et år? (Vedrørende indholdet af og mængden af arbejde. Bestemte perioder med spidsbelastning, og bestemte perioder med tid til eftertanke?)

Vil du starte med at give en beskrivelse de mest karakteristiske sider ved jobbet som kommunaldirektør? Giv fem eksempler. Internt (chefgruppen), Politikerne (øk.udvalg, kommunalbestyrelse), "virksomhederne (ledelsesudvikling, decentralisering). (Udgangspunkt i en generel måde at betragte ethvert lederjob på. Lederjobbet kan ses som bestående af nogle krav og begrænsninger, som så efterlader den enkelte leder nogle valgmuligheder. På længere sigt kan lederen påvirke en del af kravene og begrænsningerne med henblik på at få nogle flere eller andre valgmuligheder. I forbindelse med ovenstående er enhver leder udsat for pres fra forskellige sider. Presset kan føre til konflikter, og det kan føre til, at lederen står i nogle dilemmaer. Vil du give en generel beskrivelse af de krav, begrænsninger og valgmuligheder, som du har stået overfor som kommunaldirektør, hvilke former for pres, konflikter og dilemmaer der har været tale om, og hvordan de har ændret sig i de år, du har været kommunaldirektør, hvad der har fået dem til at ændre sig, hvordan de er nu, og hvordan du tror de vil udvikle sig i fremtiden?)
En model fra ledelses-teorien - Krav - hvad skal du gøre? - begrænsninger - hvad må du ikke gøre? - spillerum - hvilke opgaver vælger du selv at arbejde med?

Hvad mener du er kommunaldirektørens fem mest centrale opgaver?

Har de opgaver ændret sig igennem de senere år?

Har karakteren af dit arbejde ændret sig igennem de år, du har været i kommunen, og er det ved at ændre sig nu?

Hvordan fungerer samarbejdet indenfor chefgruppen, og mellem chefgruppen, borgmesteren og udvalgsformændene? Hvilke potentielle og åbne dilemmaer og konflikter er der i dette samarbejde, og hvordan har det udviklet sig igennem årene?

- Forholdet til borgmesteren (arbejdsdeling, møder m.v).
- Forholdet til sektorcheferne (lederudvikling, ansættelser, fyringer, direktion, eventuel uformel arbejdsdeling).
- Forholdet til udvalgsformændene og udvalgsmedlemmer (økonomi, øvrige).
- Forholdet til kommunalbestyrelsen og enkelte kommunalpolitikere (oplæg, individuelle kontakter, arrangementer, seminarer m.v).
- Forholdet til de ansatte i forvaltningen (akademikere, HK'ere, medarbejderudvikling, ansættelser, fyringer m.v).
- Forholdet til cheferne/lederne i de forskellige institutioner og virksomheder (økonomistyring, lederudvikling, decentralisering).
- Forholdet til de ansatte i de forskellige institutioner og virksomheder (med-

arbejderudvikling).

- Forholdet til eventuelle andre aktører.

Ud fra den teori jeg har været igennem, er der nogle konflikter og dilemmaer, som jeg vil bede dig om at kommentere:

- Delegeringsdilemmaet. Lederen får igennem sit arbejde en mængde information, som det er svært hurtigt at give videre. Denne information vil ofte være nyttig eller ligefrem nødvendig for at kunne lave et stykke arbejde ordentligt. Man står derfor i det dilemma, at man enten bliver overbebyrdet med arbejde, fordi man må lave det selv eller bruge meget tid på at videregive information, eller man må delegere arbejdet til andre vel vidende, at de ikke har de nødvendige informationer til at gøre arbejdet ordentligt.
- Politik og "handling". Konflikter mellem det politiske niveau og produktionen af ydelser (er de skærpet i et valgår?). Påvirker de politiske slagsmål det daglige arbejde i kommunen? Kan man sammenligne chefgruppen med en "kobling"?
- De kommunale opgavers forskelligartede "krav" til en hensigtsmæssig organisationsstruktur. Myndighedsopgavernes krav om hierarkisk kontrol og lovhjemmel, serviceydelsernes krav om kundefølsomhed, udviklingsopgavernes krav om mere projektorienterede strukturer.
- Konflikter mellem sektorer (f.eks penge til plejehjem eller vuggestuer, er især fremtrædende under budgetlægning).
- Helhedssyn kontra afdelingssyn. Ofte har kommunaldirektøren og kommunebogholderen rollen som "vogtere", mens afdelingscheferne har rollen som "sektoradvokater".
- Loyal upolitisk administrator kontra selvstændig initiativrig iværksætter. Kravet om loyalt at implementere politikernes beslutninger kontra kravet om selv at tage initiativer og iværksætte projekter.
- Marionet eller dirigent. I hvor høj grad er du selv initiativtager til de aktiviteter, du deltager i, og i hvor høj grad er de bestemt af andre.

Endelig vil jeg spørge dig, hvor du henter energi, idéer og inspiration fra i det daglige arbejde? Kurser, konsulenter, andre kommunaldirektører, borgmesteren, andre politikere, Kommunernes Landsforening, Kommunaldirektørforeningen, medarbejdere, familien, andre kilder.

E) AFTALEKALENDEREN FOR MARTS, APRIL OG MAJ.

F) PRAKTISKE AFTALER VEDRØRENDE DE FEM DAGES OBSERVATIONER

Hvordan er din arbejdstid?

Det er vigtigt at jeg opfatter, hvem du kommunikerer med i løbet af dagen, og hvad indholdet er. Jeg vil derfor bede dig om, hver gang du har talt i telefon, kort at sige hvem det var (borgmester, udvalgsformand, kommunalbestyrelsesmedlem i økonomiudvalget, skolelærer) og to sætninger om, hvad det handlede om.

Jeg foreslår, at du allerede nu fortæller mig navnene og titlerne på dem, du på nuværende tidspunkt ved, du skal møde på mandag.

Med hensyn til posten, så forestiller jeg mig, at vi gør det på samme måde som med telefonen. Idet du gennemgår det, siger du, hvem det er fra og en sætning om, hvad indholdet er. Jeg noterer, om du henholdsvis springer det over, skimmer det, læser det eller studerer det.

Jeg forestiller mig, at vi ikke har ret meget tid til at tale sammen i løbet af dagen, dit arbejde skal jo helst forløbe så normalt som muligt, men at vi har lidt tid ved slutningen af dagen til afklarende spørgsmål og kommentarer (10-20 minutter).

G) DIVERSE SKRIFTLIGT MATERIALE MED HJEM.

Fakta om kommunen. Historie, udvikling i antal ansatte, opgaver, investeringer, skattegrundlag m.v.
 Årsregnskab og budget.
 Kommunale emner til debat i lokalsamfundet.
 Organisationsstruktur i dag - tidligere - i fremtiden.
 Oplæg til centrale diskussioner vedrørende kommunen generelt og chefgruppens og kommunaldirektørens arbejde specifikt.

Bilag 3: Arrangementer og opgaver som vi deltog i i observationsperioden

I løbet af observationsperioden arbejdede kommunaldirektøren med en række arrangementer og opgaver. I tabel 3 ses en liste over de vigtigste af disse.

De vigtigste arrangementer, møder og opgaver i observationsperiodens 73 dage		
Rødning:	Farsø:	Lisbjerg:
- Ledergruppemøde - Ekstraordinært ledergruppemøde om budget inkl. forberedelse - Udarbejdelse af dagsorden til budgetkonference - Forberedelse af venskabsby besøg - Møde om omlægning af arbejdet i økonomi- og personalekontoret - Forberedelse af møde om fondsansøgninger til et ferskvandscenterprojekt - Opfølgning på projekt om bygning af ny sportshal	- Byrådsmøde og forberedelse hertil - Opstart af turistfremmeprojekt - Chefmøde - Møde med rigsrevision - Møde med borgere om støtte til skibsprojekt - Personalemøde (generel orientering) - Forhandling med DSR - Fremlæggelse af sundhedsrapport - Lokalløn - Budget ændringer	- Fyring af afdelingsleder - Møde med advokat om fyring - Møde i arbejdsgruppe om affaldsbehandling - Forberedelsesmøde til økonomiudvalgsmøde - Økonomiudvalgsmøde - Besigtigelse af børnehaver for evt. overtagelse - Møde med AF og ledergruppen om kommunal efteruddannelse - Møde med bestyrelsen for lystbådehavnen om overtagelse - Informationsmøde med medarbejdere om fyring af afdelingsleder - Møde med radiojournalist om dementi af udsendelse - Frokost med forvaltningschefer - Fyring af vejmand grundet spritkørsel - Forhandling med boligforening om køb af børnehaver - Møde med sælger om lederudviklingskoncept - Forhandling med fagforening om fyring - Vielse
Søllerød:	Hvorslev:	Morsø:
- Direktørgruppemøde inkl. forberedelse - Udarbejdelse af dagsorden til næste direktørgruppemøde - Økonomiudvalgsmøde inkl. forberedelse - Møde i det centrale samarbejdsudvalg inkl. forberedelse - Møde i bestyrelse for feriefond - Rundtur til valgstederne ved folketingsvalget - Middag med valgtillforordnede - Rundvisning af gæster fra udenrigsministeriet - Tillidsmandsmøde for 60 personer inkl. forberedelse - Møde med Kommunernes Landsforening inkl. forberedelse - Opfølgning på sag hvor Arbejdstilsynet havde politianmeldt kommunen - Projektgruppemøde om interne brugerundersøgelser	- Økonomiudvalgsmøde og forberedelse hertil - Ledergruppemøde - Undervisningsdag for folkeskoleklasse og forberedelse hertil - Møde revision - Sesam møde (mellemkommunalt erhvervs- og eksportfremmeprojekt) - Møde med ansatte på plejehjem - Møde med ansatte på plejehjem - Forberedelse af byrådsdagsorden - Ansættelsesbreve	- Kaffemøde med sekretariatsmedarbejdere - Udarbejdelse af artikel til Danske Kommuner - Arbejde med turistudviklingsprojekt - Møde i ansættelsesudvalg om ny socialinspektør - Kommunalbestyrelsesmøde - Orienteringsmøde med medarbejdere om ny social inspektør - Budgetgennemgang med økonomichef - Udarbejdelse af notat til kommunalbestyrelsen om fremgangsmåde i forbindelse med aftalebrud omkring lokalløn - Møde i amtsarbejdsgruppe om Dansk Kommunal Kursus' fremtid - Forberedelse af økonomiudvalgsmøde - Koordinationsudvalgsmøde - Økonomiudvalgsmøde - Møde med stadsingeniør og erhvervschef om lokalt erhvervsliv - Gennemgang af oversigt over julehilsner - Indvielse af landbrugsmuseum

Sorø:	Purhus:	Haderslev:
- Økonomiudvalgsmøde - Formøde med borgmester - Chefgruppemøde - Medarbejdermøde i byrådssekretariatet - Møde i Sorø Rotary-klub - Møde i kommunaldirektørforeningens hovedbestyrelse - Møde mellem Kommunernes Landsforenings- og kommunaldirektørforeningens ledelse - Møde med kommunernes revisionsafdeling om boligforenings-sag - Møde i Naturgas Sjællands bestyrelse - Møde om olie- og kemikaliepladsens administrationsordning - Møde om byfornyelses sag	- Mellemkommunalt erhvervsfremmeprojekt møde - Personalemøde i socialforvaltningen (krisemøde) - Møde med boligforening - Møde om at få blå sommer til Purhus - Randers - Chefgruppemøde - Møde med privat forening om besøg fra Estland - Udvælgelse af ansøgere til Socialinspektør - Fyringssag - Forberedelse af dagsorden til økonomiudvalgsmøde - Budgetrettelser - Valgforberedelse	- Post- og ugegennemgang med borgmester - Behandling af sag om bortvist elev - Møde i arbejdsgruppe om turistprojekt på Årø - Sikkerhedsudvalgsmøde - Planlægning af møde i komm.dir. foreningen med Lars Lundgård - Møde med handicap- og ældrerådet om samarbejde - Forhandling med supermarkeds kæde om evt. placering i byen - Opbakning af socialchef til karriere i foreningen af sociale chefer - Arbejdsgruppemøde om tur til lettisk venskabsby - Chefgruppemøde - Møde med handelsmand om forbindelser til Letland - Økonomiudvalgsmøde - Byde velkommen til og deltagelse i komm.dir. forenings-lederkursus - Pressemøde om eu-møde - Rotary-møde - Møde i beredskabskommissionen - Møde i arbejdsgruppe om fremtidens ældreboliger
Sjælland:	Randers:	Holeby:
- Udarbejdelse af tale til socialudvalgsformand - Udarbejdelse af dagsorden til borgmestermøde - Opsamlingsmøde med borgmester - Opfølgning på sag hvor en borger har politianmeldt en medarbejder - Morgenmøde i chefgruppe uden dagsorden - Lokalrådsmøde i Naturgas Midt-Nord - Oplæg om etisk regnskab for afdeling i Aalborg kommune - Kommunaldirektørforeningens årlige konference på den kommunale højskole (2 dage)	- Byrådsmøde og forberedelse hertil - Økonomiudvalgsmøde og forberedelse hertil - Diverse morgenmøder - Indvielse af biogasanlæg - Indvielse af BST's nye lokaler - Møde med Thor angående sponsering - Chefkredsmøde - Besøg på sygehus - Møde angående kræmmermarked - Beskæftigelsesudvalgsmøde - Erhvervsrådsmøde - Direktionsmøde og forberedelse hertil - BM-kontor møde - Regnskopsprojekt - Lokalesendringer på rådhus - Diverse taler til BM - Eventuel renovering af ejendomme	- Inspektionsrunde - Chefgruppemøde - Oplæg til afskedigelsesprocedurer i forbindelse med besparelser - Forbindelsesled mellem erhvervsfolk og investorer - Cheflønforhandling - Koordinere besøg af børn fra Tjernoby - Borgermøde om kommuneplan - Sikkerhedsudvalgsmøde - Forberede fyring af forvaltningschef - Bestille servicevagt og krisehjælp hos Falck - Overveje ny organisationsstruktur - Møde med ny virksomhed ang. erhvervspark - Møde med lokalavis om annoncering - Møde i kommunaldirektørforeningen om erhvervsfremme - Ansættelsessamtaler med sekretariatsmedarbejder - Uformelt møde med lokal journalist - Borgmestermøde

Vejle:	Struer:	Ørbæk:
- Økonomiudvalgsmøde inkl. forberedelse - Byrådsmøde inkl. forberedelse - Møde i styregruppe for erhvervshandlingsplan - Møde i kommunens juleudvalg inkl. forberedelse - Møder om problemer med decentralisering af budgetansvar til institutioner - Møde om flytning af medarbejder - Direktionsmøde inkl. forberedelse - To borgermøder om lokalplan - Kursus om politikeres bestyrelsesansvar - Styregruppemøde for trekantsrådets kommuner - Seminar om detailhandelen i Vejle - Pressemøde med journalist fra Vejle amts folkeblad - Opsamlingsmøde med sekretariatschef - Fødselsdagsreception for kommunaldirektør i Jelling - Afskedsreception for akademiker i jobtilbud - Personalemøde i personforvaltningen med velkomst til fast, tidligere konstitueret, forvaltningschef	- Chefkredsmøde - Møde med bank - Personalepolitisk udvalgsmøde - Klub "9" frokost - Forhandling med borger om køb af jord - Byrådsmøde og forberedelse hertil - Forberedelse af dagsorden til økonomiudvalgsmøde - Direktionsmøde og forberedelse hertil - Personalemøde i udviklingsafdeling - Organisationsomlægning - Budgetkontrol - Bestyrelsesmøde i kommunaldirektørforeningen i amtet - Lønforhandlinger med HK	- Forberedelse til kommunalbestyrelsesmøde - Udarbejdelse af "vagtplan" og vejledning til valgstyrelse "Kaffemøde" med forvaltningschefer - Formidling af brandbil til polsk venskabsby - Forberedelse af dagsorden til erhvervsklubben - Forberedelse af sikkerhedsudvalgsmøde - Kommunalbestyrelsesmøde - Sikkerhedsudvalgsmøde - Underskrivning af brandslukningskontrakt med Falck - Behandling af arkivleders opsigelse - Forhandlinger med fagforening i forbindelse med fyring - Borgmestermøde

Tabel 2: Arrangementer og opgaver som vi deltog i i observationsperioden

Bilag 4: REGLER FOR OBSERVATION AF KOMMUNALDIREKTØRER

På det kronologiske skema laves en ny hændelse/observation hver gang følgende forhold ændrer sig:

1. Mediet skifter:

IAM: Ikke Aftalt Møde
AM: Aftalt Møde
SKR: Skrivebordsarbejde. POST er en delmængde af skrivebordsarbejde.
TRP: Transport/Rejse
OBS: Observationsrunder
TLF: Telefon samtaler
PRI: Privat tid
OI: Observatørinteraktion.

2. Den/de personer han kommunikerer med skifter

3. Arbejdsstedet skifter:

EK: Eget kontor
FK: Forkontoret
BK: Borgmesterens kontor
AR: Andre steder på rådhuset
UR: Udenfor rådhuset i kommunen
UK: Udenfor kommunen

4. Indholdet af arbejdet skifter. Arbejde med post er dog kun én observation selvom såvel indhold som person skifter meget hurtigt. I forbindelse med AM skifter indholdet hver gang et nyt pkt. på dagsordenen påbegyndes. Hvis mødet kun har et dagsordenpkt. har det kun et indhold, men referenceskemaet bruges flittigt.

Grænsetilfælde:

1. Ankomst om morgenen: Godmorgen og lignende småsnak noteres som IAM.
2. Ankomst til et aftalt møde: Hilsen på diverse folk og eventuel udveksling af informationer noteres som IAM. Spørg KD hvem de forskellige personer han kommunikerer med er, og hvad hans relation til dem er.
3. Når mødet er slut: Når mødet officielt er hævet og diverse aftaler træffes noteres det som IAM.
4. Småsnak: Hvis det virkelig er småsnak om vejr og vind noteres det som én observation. Men hvis indholdet indimellem vedrører lidt mere væsentlige forhold som kunne forbindes med arbejdet noteres det som en ny observation. Eksempelvis hvis KD spørger til hvordan det går på hjemmefronten mener jeg det skal noteres som en ny observation.

5. Transport der varer mindre end et minut noteres ikke, men tiden indgår i den foregående kategori.

6. Frokost og kaffepause noteres som privat tid, men interessante observationer eller oplysninger noteres i referenceskemaet. Det er vigtigt at få de ting med!, men altså ikke som en observation.

(skemaerne fyldte én A4 side hver, men er her reduceret så de kan være på én side)

Nr	Kl.	Medium	Ini	Hvem	Indhold	Sted

Nr	Referencer til aktiviteter i det kronologiske skema

Nr	Kl	Kategori	Fra/Til?	Indhold	Opm.	Beh.

FORM / HVORDAN	INITIATIV	STED / HVOR	INDHOLD / HVORFOR	NETVÆRK / HVEM
101 Forpligtende faste aftalte turnusmøder	201 KD	301 Eget kontor	401 Opbakning	501 Alene
102 Andre faste aftalte turnusmøder	202 Den anden part	302 Forkontoret	402 Konsultation	502 Borgmester
103 Ad hoc aftalte møder	203 Fælles	303 Borgmesterens kontor	403 Delegation	503 Økonomiudvalgsmøde
104 Ikke aftalte møder	204 Tidspunktet	304 Andre steder på rådhuset	404 Lederanmodning	504 Kommunalpolitikere iøvrigt
105 Telefonsamtaler	205 Ukendt	305 Udenfor rådhuset i kommunen	405 Anerkende og belønne	
106 Skrivebordsarbejde - forberedelse	206 Andet	306 Udenfor kommunen	406 Motivere	505 Chefgruppemøde
107 Skrivebordsarbejde - post	207 Observatorinteraktion	307 Andet	407 Konflikthåndtering	506 Socialdirektør ell. lign.
108 Skrivebordsarbejde - andet		308 Ukendt	408 Holdudvikling	507 Skoledirektør ell. lign.
109 Transport			409 Menneskelig udvikling	508 Teknisk direktør ell. lign.
110 Observationsrunder			410 Skabe klarhed om roller og mål	509 Øvrige forvaltningschefer
111 Personlig tid			411 Ressourcefordeler	510 Personalechef
112 Observatorinteraktion			412 Intern initiativtager	511 Økonomichef
113 Andet			413 Ekstern initiativtager	512 Vice KD/ Sekretariatschef
114 Ukendt			414 Intern problemløser	513 Øvrige mellemledere
			415 Ekstern problemløser	
			416 Informationssorterer- og fordeler (om interne organisationsforhold)	514 Sekretær
			417 Informationssorterer- og fordeler om omverdensforhold	515 Øvrige medarbejdere i egen forvaltning
			418 Talsmand	516 Øvrige medarbejdere på rådhus
			419 Informationssøger- og modtager om organisationen	517 Institutionsledere
			420 Informationssøger- og modtager om omverdenen	518 Øvrige medarbejdere i kommunen
			421 Forhandler	519 Samarb. udv. møder, sikkerhedsudv. møder ell. lign.
			422 Topfigur internt	520 Tillidsmænd
			423 Topfigur eksternt	521 Fagforeningsrepr.
			424 Intern netværksbygger	
			425 Ekstern netværksbygger	522 Erhvervschef
			426 Underordnet	523 Turistchef
			427 Politisk sekretær	524 Erhvervsrådsmøder
			428 Politisk sparringspartner	525 Turistforeningsmøder
			429 Modsat lederanmodning	526 Lokale erhvervsfolk
			430	527 Andre organiserede lokale interessenter
			431* Informationsudveksling (416, 417, 419, 420)	528 Pressen

			432* Infoudveksling + ekstern problemløser	529 Borgermøder
			433* Informationsudveksling + ressourcefordeler	530 Borgere
			434* Informationsudveksling + intern initiativtager	
			435* Informationsudveksling + ekstern initiativtager	531 Kommunalpolitikere fra andre kommuner
			436* Informationsudveksling + intern problemløser	532 Kommunaldirektører fra andre kommuner
			437* Informationsudveksling om intraorganisatoriske forhold	533 Andre ansatte fra andre kommuner
			438* Informationsudveksling om forhold i omverdenen	534 Politikere fra amtet
			439* 431+425: Informationsudveksling + ekstern netværksbygger	535 Ansatte fra amtet
			440* 431+410: Informationsudveksling + Skabe klarhed om roller og mål	536 Andre lokale eller regionale offentlige myndigheder
			441*	537 Kommunernes Landsforening
			442*	538 Kommunerevision
			443** Intern informationsøger- og modtager + ekstern problemløser	539 Andre landsdækkende kommunale selskaber
			444** Intern informationsøger og modtager + ekstern problemløser + lederanmodning	540 Ministre eller ministerielle embedsmænd
			445** Ekstern informationsøger og modtager + ekstern problemløser + lederanmodning	541 Folketingspolitikere
			446** Informationsøger- og modtager om såvel interne som eksterne forhold	542 Andre eksterne interessenter
			447** Topfigur eksternt + Informationsøger- og modtager om såvel interne som eksterne forhold.	543 Byrådsmede
			448** Underordnet + Informationsøger- og modtager om såvel interne som eksterne forhold.	544 Forvaltningschefgruppe
			449** 424+425: Intern + ekstern netværksbygger	545 Ikke lokale erhvervsfolk
			450** 422 + 446: Topfigur internt + informationsøger- og modtager såvel internt som eksternt	546
			451** 418 + 420	547
			452** 418 + 425	548 Observatørinteraktion
			453*** Ressourcefordeler + intern initiativtager	549 Andet
			454*** Ressourcefordeler + ekstern initiativtager	550 Ukendt
			455*** Topfigur såvel internt som eksternt	

			456*** 416 + 417: Informationssorterer og fordeler om såvel organisation som omverden	
			457*** 423+425: Topfigur eksternt + ekstern netværksbygger	
			458*** 416 + 418	
			459***	
			460 Transport	
			461 Observatør interaktion	
			462 Personlig tid	
			463 Andet	
			464 Ukendt	

Bilag 7: Tids- og hyppighedstabeller for de fem kategorityper for de femten kommuner (Kilde: Gotfredsen 1996)

Tabel 7.1 Tidsforbruget på formen af kommunaldirektørens arbejde i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	
Forpligtende faste aftalte turnusmøder	3,2	0	0	9,6	7,5	2,9	4,9	16,5	5,1	19,2	13,9	12,1	15,1	7,6	2,5	8,0	
Andre faste aftalte turnusmøder	8,3	3,1	9,6	2,9	0,9	10,5	0	0	16,3	12,4	0	2,2	0	6,6	13,2	5,7	
Ad hoc aftalte møder	17,6	16,8	20,1	15,4	16,7	1,5	38,3	11,7	30,4	3,9	33,2	17,9	12,5	27,7	28,8	19,5	
Ikke aftalte møder	29,0	41,7	24,3	29,2	31,9	27,7	27,6	20,3	17,2	25,2	8,2	30,1	10,8	18,1	26,1	24,5	
Telefonsamtaler	7,1	2,1	2,3	5,7	10,7	5,5	6,1	4,8	5,7	1,3	9,4	10,6	3,9	1,2	5,0	5,4	
Skrivebordsarbejde - forberedelse	3,7	2,9	2,3	2,7	0,7	5,6	0,9	6,0	1,0	1,9	0,4	2,9	5,0	2,0	0,4	2,6	
Skrivebordsarbejde - post	6,9	6,5	7,8	4,8	2,2	13,5	3,9	7,5	3,2	10,9	9,9	4,9	11,5	9,1	5,6	7,2	
Skrivebordsarbejde - andet	11,0	13,5	3,6	16,9	8,7	14,4	3,2	8,1	6,6	2,1	2,3	7,0	3,1	2,7	8,8	7,5	
Transport	5,7	4,0	13,5	0,8	2,9	0,9	0,2	4,8	10,1	7,2	6,1	0,0	3,6	7,4	4,8	4,8	
Observationsrunder	0,6	0	0,1	0,6	1,1	0,0	2,6	0	0	1,8	0	0,2	11,9	0	0,4	1,3	
Personlig tid	2,6	1,1	1,5	6,1	8,4	7,1	1,5	0,9	0,5	4,3	0,5	2,4	3,8	7,2	1,7	3,3	
Observerinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8	
Andet	0,2	0	10,6	0	0	4,8	0	0	0	6,1	8,1	0	2,4	3,5	0	2,4	
Ukendt	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,6	0	0	0,1	
Procent ialt	100,0	100,1	100,0	100,1	99,9	100,1	100,1	100,2	99,9	99,9	99,9	100,1	100,1	100,1	100,1	100,0	

XXII

Tabel 7.2 Hyppigheden af formen af kommunaldirektørens arbejde i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					Gennemsnit		
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal hændelser	tid i %	min. pr. hændelse	
Forpligtende faste aftalte turnusmøder	3	0	0	8	13	7	42	43	9	52	21	38	49	30	14	22	8,0	9,6	
Andre faste aftalte turnusmøder	11	1	13	6	1	11	0	0	14	28	0	3	0	15	45	10	5,7	15,0	
Ad hoc aftalte møder	14	6	64	18	9	1	36	12	18	1	15	15	14	126	23	25	19,5	20,5	
Ikke aftalte møder	185	164	66	199	156	163	173	103	76	158	41	142	91	109	156	132	24,5	4,9	
Telefonsamtaler	70	9	19	41	69	51	67	42	27	11	31	87	39	11	46	41	5,4	3,5	
Skrivebordsarbejde - forberedelse	28	18	9	15	6	28	7	25	8	7	1	15	34	9	2	14	2,6	4,9	
Skrivebordsarbejde - post	34	32	29	29	15	59	21	17	17	48	28	24	51	41	38	32	7,2	5,9	
Skrivebordsarbejde - andet	92	67	20	142	69	79	32	41	48	25	9	65	30	32	73	55	7,5	3,6	
Transport	24	7	6	14	9	10	3	3	11	7	2	1	9	16	18	9	4,8	14,0	
Observationsrunder	8	0	1	2	15	1	2	0	0	4	0	1	4	0	3	3	1,3	11,4	
Personlig tid	13	8	2	5	13	9	8	11	5	6	3	13	10	6	6	8	3,3	10,8	
Observatorinteraktion	29	56	12	22	31	34	35	36	14	24	17	45	59	33	9	30	7,8	6,8	
Andet	1	0	4	0	0	3	0	0	0	6	4	0	5	3	0	2	2,4	31,6	
Ukendt	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0,1	-	
Hændelser i alt	512	369	245	501	406	456	426	333	247	377	173	449	396	431	433	384	100,0	6,8	

XXIII

Tabel 7.3 Tidsforbruget på kommunaldirektørens netværk i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	
Alene	30,7	28,1	29,3	31,7	24,8	41,3	9,7	27,1	20,6	22,9	14,0	17,1	21,8	18,1	20,8	23,9	
Alene																	
Borgmester	19,4	14,7	4,2	13,1	17,1	24,9	15,5	7,8	22,3	8,2	31,8	24,8	30,5	25,8	21,0	18,7	
Byrådsmede	0	0	0	0	3,9	2,0	0	3,7	3,6	0	0	0	0,0	2,9	2,5	1,2	
Økonomiudvalgsmøde	0	0	0	8,0	0	0	4,9	11,8	0	8,9	0	1,3	4,4	2,7	0,6	2,8	
Overordnede i alt																22,7	
Fagforeningsrepr.	0	0	0	0,1	2,8	0,9	2,1	0	2,1	0	0	0,1	8,4	0	3,5	1,3	
Erhvervschef	0	0	0,3	7,8	0	0	0	3,8	0	0	23,5	0	0	2,8	5,2	2,9	
Turistchef	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0,3	0	8,5	3,8	0	0	2,6	1,0	
Erhvervsrådsmeder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
Turistforeningsmeder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
Lokale erhvervsfolk	7,3	0	0,3	0,0	0,7	7,0	0,0	0,3	9,3	0,2	21,9	7,8	0	8,1	11,8	5,0	
Andre org. lokale interesser	0,7	3,4	0,3	0	3,6	0	7,5	1,0	0	0	0	8,8	0,3	0	8,9	2,3	
Pressen	0,6	0	0	0,4	0,0	0,3	3,1	3,2	0,3	0	0	1,1	0,2	21,2	0,2	2,0	
Borgermøder	4,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,7	0	
Borgere	1,8	2,9	0,2	10,1	3,1	0,4	1,4	3,2	2,2	0,5	0	3,6	3,8	0	2,5	2,4	
Politikere fra andre komm.	9,7	0	2,8	0	0	13,8	0	7,0	0	5,6	0	0	0	12,5	0	3,4	
Andre ledere	14,2	8,4	52,7	3,9	0,3	18,3	0,3	7,8	16,9	20,2	0	6,4	8,4	18,8	7,8	12,3	
Ansatte i andre komm.	3,4	1,2	58,9	5,4	0	0,2	0	0	9,8	8,9	0	0	0	16,9	7,4	7,5	
Politikere fra amtet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,0	
Ansatte fra amtet	6,6	7,9	0	3,9	4,4	0	0	8,6	1,3	0	0	2,9	0	0	0	2,4	
Andre lok. eller reg. off. myndigheder	0	0	0,4	0	0	1,4	0,2	0	0	0	0	7,7	0,5	0	7,6	1,2	
KL	0,6	0	24,2	0	0,2	0	0	0,1	0	5,4	0	0	2,2	0	0	2,2	
Kommunerevision	0,1	0	0	1,8	2,6	0	0	0	0	7,3	0,8	0	0	0	0	0,8	
Øvr. komm. selskaber	0,2	0	3,1	1,5	0	0	0	7,2	0	0,4	0,7	0,2	0	0	0	0,9	
Ministerier	0,3	0	0	0	0,5	0	0	0,1	0	0	0	0	2,0	0	0	0,2	
MFere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
Andre eksterne interessenter	7,8	2,8	9,2	1,5	3,5	0,6	7,2	0,3	8,1	5,6	0	10,4	0	0	8,7	4,4	
Ikke lokale erhvervsfolk	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,9	0,5	0	0	0	0,8	

XXIV

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	
Øvrige komm.politikere	3,4	1,2	0,3	5,4	7,4	4,8	2,9	7,0	3,4	0,2	21,9	10,7	16,0	11,2	1	7,5	

XXV

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	
Ligestillede/Uden for organisationen																61,6	
Chefgruppemøde	2,8	3,1	1,4	1,9	3,6	0	0	0	8,1	8,1	13,9	3,9	7,9	5,0	4,2	4,3	
Socialdirektør el. lign.	6,3	8,2	0	5,4	16,5	5,8	2,7	2,4	0	1,0	0,8	1,8	0,6	1,1	17,6	4,7	
Skoleledelse el. lign.	0	4,4	0	3,0	0	2,6	0	0,6	0	0	0,4	0	5,0	0	2,1	1,2	
Teknisk direktør el.lign	0,2	0,0	0	0,5	5,5	2,3	8,1	3,4	3,3	3,1	0	2,4	0,7	0,3	2,7	2,2	
Øvrige forvaltningschefer	0	1,1	0	17,0	1,1	7,6	1,5	0	12,3	0	0	0,0	8,2	0	1,2	3,3	
Personalechef	0	0	0	0	0	0	4,9	0	2,3	1,2	0	0,9	0	3,8	3,3	1,1	
Økonomichef	0	0	0	0	2,8	0	2,4	5,6	2,0	0	33,4	6,4	6,7	20,0	2,0	5,4	
Vicekd/sek.chef	0	13,7	0,4	11,5	2,0	0	30,7	3,1	0	8,7	23,9	4,0	4,3	20,8	7,3	8,7	
Øvrige mellemledere	0	0	0,3	6,2	1,7	7,5	13,6	1,7	0	1,5	10,1	13,8	5,7	5,7	12,8	5,4	
Sekretær	11,9	10,8	1,2	5,3	1,7	7,1	5,9	4,8	6,3	10,0	0,6	2,4	3,1	1,2	7,3	5,3	
Øvrige medarb. i egen forv.	4,0	4,2	0,5	12,1	6,7	2,5	5,9	0,2	9,3	15,8	0,6	0,1	11,1	0,0	8,9	5,5	
Øvrige medarb. på rådhus	3,2	12,2	0,5	4,9	6,5	0,7	17,7	2,9	6,3	1,9	15,3	4,9	4,9	16,4	7,4	7,0	
Institutionsledere	0	0,5	0	6,1	5,2	0,9	0,3	1,1	0	0,4	3,6	1,7	0	0	0,0	1,3	
Forvaltningschefgruppe	0	0	0	0	0	1,1	9,9	0	0	0	9,8	0,5	4,4	0	0	1,7	
Øvrige medarb. i kommune	0,0	0	0,3	6,4	0,7	1,0	3,7	0	0	0	1,8	1,1	1,6	0	0	1,1	
Samarbejdsudv. el. lign.	0,4	0	0	0	1,4	0,8	0	0	0	0	0	3,0	3,4	0	0	0,6	
Tillidsmænd	0,2	0	0	0,7	1,0	0	5,8	1,4	0	0	4,7	0	9,0	0,1	0	1,5	
Underordnede																60,4	
Observerinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8	
Andet	6,7	0	18,3	0	0,1	0,7	0,1	0	0,1	5,0	2,0	8,2	22,8	21,5	10,0	6,4	
Ukendt	0	0	0	0,1	1,0	0,1	0	0	0	0,1	0,1	0	8,4	7,1	0,1	1,1	
Procent i alt	151,3	137,1	213,4	181,1	140,6	162,3	178,9	146,8	154,0	154,7	262,8	172,1	222,2	262,8	217,0	183,8	

XXVI

Tabell 7.4 Hyppigheden af kommunaldirektorens netværk i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					Gennemsnit
Netværk	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal hænde- ser	tid i % pr. hæ- nde- se
Alene	201	133	74	206	133	186	72	97	86	92	43	117	125	97	139	120	23,9
Alene																	5,2
Borgmester	49	23	20	46	31	41	19	24	39	23	39	59	44	138	36	42	18,7
Byrådsmede	0	0	0	0	10	5	0	17	8	0	0	0	1	9	14	4	1,2
Økonomiudvalgsmøde	0	0	0	0	0	0	42	25	0	25	0	13	29	16	1	11	2,8
Overordnede																	6,7
Fagforeningsrepræsentanter	0	0	0	1	6	3	9	0	3	0	0	1	15	0	20	4	1,3
Erhvervschef	0	0	5	14	0	0	0	12	0	0	11	0	0	11	11	4	2,9
Turistchef	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6	10	0	0	6	2	1,0
Erhvervsrådsmede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-??
Turistforeningsmede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-??
Lokale erhvervsfolk	32	0	2	1	7	8	1	2	6	2	4	14	0	28	23	9	5,0
Andre org. lokale interesser	11	1	1	0	7	0	3	4	0	0	0	10	1	0	28	4	2,3
Pressen	6	0	0	5	1	1	3	5	1	0	0	1	1	118	2	10	2,0
Borgermøder	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	88	0	6	1,1
Borgere	3	2	1	15	5	3	6	5	4	2	0	9	3	0	1	4	2,4
Politikere fra andre komm.	15	0	8	0	0	16	0	3	0	17	0	0	0	14	0	5	3,4
Andre kommunaldirektører	29	3	89	9	3	18	1	4	13	50	0	14	15	32	13	20	12,3
Ansatte i andre kommuner	4	3	98	11	0	5	0	0	8	19	0	0	0	30	11	13	7,5
Politikere fra amtet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	-??
Ansatte fra amtet	10	2	0	9	3	0	0	5	1	0	0	5	0	0	0	2	2,4
Andre lok. ell. reg. off. myndigheder	0	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	14	1	0	2	1	1,2
Kommunernes landsforening	4	0	47	0	2	0	0	1	0	14	0	0	3	0	0	5	2,2
Kommunerevision	2	0	0	3	3	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	1	0,8
Øvr. kommunale selskaber	2	0	10	3	0	0	0	4	0	2	1	4	0	0	0	2	0,9
Ministerier	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0,2

XXVII

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere				Gennemsnit		
Netværk	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal hænde- r	tid i %	min. pr. hæ- n- dels e
Folketingspolitikere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	-??
Andre eksterne interessenter	8	2	29	5	10	5	10	3	9	17	0	17	0	0	12	8	4,4	14,5
Ikke lokale erhvervsfolk	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0,8	-??
Kommunalpolitikere iøvrigt	10	2	2	7	11	11	5	17	8	1	4	22	10	58	29	13	7,5	15,2

XXVIII

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere				Gennemsnit		
Netværk	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal hænde- r	tid i %	min. pr. hæ- n- dels e
Ligestillede/ Uden for organisationen																113	61,6	14,3
Chefgruppemøde	1	1	2	3	3	0	0	0	13	24	21	6	17	17	15	8	4,3	14,1
Socialdirektør el. lign.	40	14	0	14	30	12	9	8	0	10	4	15	3	7	23	13	4,7	9,5
Skoledirektør el. lign.	0	12	0	13	0	3	0	1	0	0	2	0	9	0	4	3	1,2	10,5
Teknisk direktør el. lign.	2	1	0	4	11	7	7	11	4	19	0	16	4	1	2	6	2,2	9,6
Øvrige forvaltningschefer	0	3	0	29	4	25	6	0	13	0	0	1	0	0	5	6	3,3	14,5
Personalechef	0	0	0	0	0	0	17	0	4	6	0	10	58	12	6	8	1,1	3,6
Økonomichef	0	0	0	0	19	0	2	21	4	0	41	16	34	99	6	16	5,4	8,9
Vice KD /sekretariatschef	0	32	5	31	14	0	47	8	0	30	43	24	10	47	22	21	8,7	10,9
Øvrige mellemledere	0	0	3	19	8	13	31	14	0	5	10	32	11	29	47	15	5,4	9,5
Sekretær	52	60	15	48	12	82	73	47	34	52	4	42	22	22	59	42	5,3	3,3
Øvrige medarb. i egen forv.	23	25	5	27	25	21	35	1	16	56	2	1	36	1	29	20	5,5	7,2
Øvrige medarb. på rådhus	34	20	3	25	31	4	36	11	8	5	13	13	14	34	40	19	7,1	9,8
Institutionsledere	0	1	0	12	5	4	3	5	0	1	8	5	0	0	1	3	1,3	11,4
Forvaltningschefgruppe	0	0	0	0	0	2	44	0	0	0	7	1	29	0	0	6	1,7	7,5
Øvrige medarb. i kommune	1	0	1	8	5	3	2	0	0	0	3	4	6	0	0	2	1,1	14,5
Samarbejdsudv. el. lign.	2	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0	7	6	0	0	1	0,6	15,8
Tillidsmænd	1	0	0	5	3	0	16	6	0	0	3	0	16	1	0	3	1,5	13,2
Underordnede																192	60,4	8,3
Observerinteraktion	29	56	12	22	31	34	35	36	14	24	17	46	59	33	9	30	7,8	6,8
Andet	11	0	11	0	1	9	4	0	1	4	2	12	58	117	12	16	6,4	10,5
Ukendt	0	0	0	2	5	2	0	0	0	3	1	0	2	4	2	1	1,1	28,9
Total	587	396	445	605	444	526	539	398	298	510	292	562	644	1064	630	529	183,8	9,1

Størrelse	< 10.000 indbyggere					10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns
Initiativtager i alt																5,9
Intern problemløser	4,5	3,4	0	4,1	0	0,0	2,1	1,8	0	0,4	4,3	0	1,4	3,5	1,0	1,8
Ekstern problemløser	0	6,1	0	0,6	1,9	0	0	0	0	1,3	0,3	1,2	0,4	8,1	1,7	1,4
Problemløser i alt																3,2
Ressourcefordeler	2,2	0,5	0,2	0	3,3	2,9	2,4	0,3	0	8,1	4,6	3,6	2,8	1,0	3,7	2,4
Ressourcefordeler																2,4
Forhandler	1,8	0	0	0,3	2,0	0,6	11,8	1,2	3,0	0	0,7	1,8	0	2,9	0	1,7
Forhandler																1,7
Underordnet	1,5	0,1	0	0,3	2,2	0,6	0	4,7	0,0	0,3	0	0,0	2,7	0,0	0,7	0,9

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere					
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	
	Underordnet																
Politisk sekretær	2,7	0,7	5,4	1,9	0	0,3	0	0,6	1,7	0	0	0	0	0	0,6	0,9	
Politisk sparringspartner	0	2,5	0	1,5	0	0,2	0	0,0	0,7	1,3	0	1,0	0	0	0,5	0,5	
	Politiker i alt																
Transport	5,7	4,0	13,5	0,8	2,9	0,6	0,2	4,8	9,5	1,8	6,1	0,0	0,9	7,4	3,9	4,1	
Observerinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8	
Personlig tid	3,3	1,1	2,1	6,1	9,9	7,7	1,8	1,3	0,5	4,8	0,7	2,6	2,1	7,2	1,7	3,5	
Andet	3,7	1,8	23,3	4,6	2,6	4,1	2,9	3,1	3,8	9,0	6,3	3,5	4,8	3,2	2,1	5,3	
Ukendt	0	0,6	0,2	1,0	1,3	0	0,1	0	0,6	1,3	1,0	0	1,0	1,0	0,3	0,6	
Procent i alt	197,8	196,0	116,8	132,5	168,9	131,8	199,6	152,8	153,6	170,6	132,7	163,6	150,6	175,7	165,1	160,5	

XXXII

Tabel 7.6 Hyppigheden af formålet med kommunaldirektørens arbejde i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere							
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	tid i %	min. pr. hæ n- dels e i snit	
Topfigur internt	4	4	4	14	12	7	12	1	4	5	2	3	11	4	6	6	1,8	7,9	
Topfigur eksternt	3	1	8	6	0	15	5	4	5	4	5	11	12	117	6	13	2,9	5,9	
Topfigur ialt																19	4,7	6,5	
Opbakning	0	0	0	0	0	1	1	0	3	1	0	2	1	0	0	1	0,3	0,7	
Konsultation	13	0	0	0	0	24	22	3	1	4	0	4	3	0	0	5	0,7	3,7	
Delegering	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	9	2	0	0	1	0,1	2,6	
Ordre	32	27	9	23	20	28	32	20	7	10	1	26	23	2	25	19	1,5	2,1	
Lederanmodning	10	11	1	7	6	13	24	12	4	7	3	7	1	5	22	9	0,9	2,6	
Anerkende og belønne	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0,0	-??	
Motivere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0,0	-??	
Konfliktåndring	1	1	3	0	3	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,3	7,9	
Holdudvikling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4	4	0	1	0,1	2,6	
Menneskelig udvikling	0	2	0	0	2	0	1	0	0	0	0	5	1	0	0	1	0,7	18,4	
Afklaring	6	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0,6	15,8	
Leder i alt																39	5,2	3,5	
Intern netværksbygger	12	13	5	17	26	13	16	14	13	7	4	19	13	25	42	16	5,4	8,9	
Ekstern netværksbygger	13	0	18	11	12	12	3	8	12	19	0	26	1	22	12	11	7,7	18,4	
Forbindelsesled i alt																27	13,1	12,8	
Infosøger- og modtager om egen or- g.	118	82	25	132	119	99	138	116	51	100	45	124	106	198	136	106	29,8	7,4	
Infosøger- og modtager om omver- den	151	75	103	73	69	95	111	61	48	108	44	140	63	176	115	95	30,2	8,4	
Informationssøger- og modtager i alt																201	60,0	7,9	
Infosorterer- og fordeler om egen or- g.	83	72	14	112	72	32	83	31	56	86	39	71	54	43	92	63	20,6	8,6	

XXXIII

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere						> 30.000 indbyggere								
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns	tid i %	min. pr. hændelse i snit			
Infosorterer- og fordeler om omverden	86	32	11	37	35	25	81	42	22	60	12	86	41	23	44	42	15,6	9,8			
Informationssorterer- og fordeler i alt																	105	36,2	9,1		
Talsmand	13	3	15	9	8	22	3	5	5	10	0	7	4	2	10	8	4,6	15,1			
Talsmand																	8	4,6	15,1		
Intern initiativtager	2	0	0	0	6	5	2	0	6	13	4	3	13	1	5	4	1,8	11,8			
Ekstern initiativtager	20	4	0	0	8	0	13	9	0	6	10	6	4	13	2	6	4,1	18,0			
Initiativtager i alt																	10	5,9	15,5		
Intern problemløser	17	5	0	4	0	1	18	7	0	2	4	0	6	6	2	5	1,8	9,5			
Ekstern problemløser	0	10	0	2	3	0	0	0	0	3	1	15	5	1	5	3	1,4	12,3			
Problemløser i alt																	8	3,2	10,5		
Ressourcefordeler	15	1	2	0	9	9	9	3	0	12	6	11	9	6	7	7	2,4	9,0			
Ressourcefordeler																	7	2,4	9,0		
Forhandler	3	0	0	1	1	3	18	5	3	0	1	2	0	0	0	2	1,7	22,4			
Forhandler																	2	1,7	22,4		
Underordnet	4	1	0	5	3	2	0	6	1	3	0	1	7	1	4	3	0,9	7,9			
Underordnet																	3	0,9	7,9		
Politisk sekretær	10	2	22	1	0	1	0	6	5	0	0	0	0	0	3	3	0,9	7,9			
Politisk sparringspartner	0	1	0	3	0	2	0	1	3	1	0	1	0	0	1	1	0,5	13,2			
Politiker i alt																	4	1,4	9,2		
Transport	24	6	6	14	10	9	2	3	9	3	2	1	5	16	16	8	4,1	13,5			
Observatørinteraktion	29	56	12	22	31	34	35	36	14	24	17	44	59	33	9	30	7,8	6,8			
Personlig tid	15	8	4	5	19	18	14	14	5	8	4	15	12	6	7	10	3,5	9,2			
Andet	50	29	26	61	34	44	43	30	35	44	13	47	34	37	23	37	5,3	3,8			
Ukendt	0	10	3	17	15	0	2	0	2	16	8	0	11	12	8	7	0,6	2,3			
Total	736	456	291	576	525	520	690	437	316	559	225	686	508	754	602	525	160,6	8,0			

XXXIV

Tabel 7.7 Tidsforbruget på initiativet i kommunaldirektørens arbejde i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere						> 30.000 indbyggere							
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Gns				
Kommunaldirektøren	18,4	21,9	10,0	11,0	20,4	10,8	16,1	8,6	12,8	23,7	34,5	23,7	15,4	8,4	16,1	16,8				
Den anden part	21,3	12,9	24,2	33,2	15,1	28,0	12,1	22,1	14,2	35,7	4,0	19,3	16,2	37,5	31,1	21,8				
Fælles	11,0	4,3	20,0	14,9	11,6	7,5	17,0	17,4	10,3	3,2	4,7	16,1	13,5	9,8	9,5	11,4				
Tidspunktet	15,2	24,8	5,1	2,1	20,7	6,8	31,7	5,2	38,0	4,2	7,4	13,9	14,1	7,0	17,6	14,3				
Andet	30,0	27,9	29,1	33,2	23,8	41,2	12,2	27,2	20,9	29,2	17,7	17,2	23,6	29,3	23,0	25,7				
Observatørinteraktion	4,1	8,3	4,3	5,4	8,2	5,7	10,9	19,6	3,8	3,6	7,8	9,8	15,9	7,0	2,8	7,8				
Ukendt	0	0,0	7,2	0,1	0	0	0	0	0	0	0,3	23,8	0	1,4	1,0	0,0	2,3			
Procent ialt	100,0	100,1	99,9	99,9	99,8	100,0	100,0	100,1	100,0	99,9	99,9	100,0	100,1	100,0	100,1	100,0				

Tabel 7.8 Hyppigheden på initiativet i kommunaldirektørens arbejde i observationsperioden i de 15 kommuner

Størrelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere					> 30.000 indbyggere				Gennemsnit		
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal hændelser	tid i %	min. pr. hændelse
Kommunaldirektøren	161	92	47	119	133	116	139	78	35	116	65	142	96	41	109	99	16,8	4,5
Den anden part	88	71	87	122	81	101	117	84	61	119	16	96	62	194	123	95	21,8	6,0
Fælles	32	5	9	21	26	13	36	29	22	7	15	34	14	29	30	21	11,4	14,3
Tidspunktet	10	12	11	6	12	8	26	8	28	12	3	14	27	19	19	14	14,3	26,9
Ukendt	0	1	10	1	0	0	0	0	0	2	11	0	4	9	1	3	2,3	20,2
Andet	192	132	69	210	123	184	72	98	87	97	46	118	134	106	142	121	25,7	5,6
Observatørinteraktion	29	56	12	22	31	34	36	36	14	24	17	45	59	33	9	30	7,8	6,8
Total	512	369	245	501	406	456	426	333	247	377	173	449	396	431	433	384	100,0	6,8

XXXV

Tabel 7.9 Tidsforbrug på kommunaldirektørens arbejdssteder i observationsperioden i de 15 kommuner

Sjætteelse	< 10.000 indbyggere						10-30.000 indbyggere						> 30.000 indbyggere						Gns
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15				
Kommune																			
Eget kontor	46,7	51,8	20,1	42,3	41,8	49,0	50,6	50,1	32,3	33,2	60,6	44,8	41,9	28,0	39,5	42,2			
Forkontor	2,1	6,1	2,1	2,6	2,3	7,1	2,6	3,4	1,3	2,5	2,0	3,8	2,8	0,8	1,0	2,8			
Borgmesterens kontor	9,0	7,6	2,3	6,3	0,5	0,4	5,5	0,1	2,9	3,2	0,6	10,9	1,2	0	5,1	3,7			
Andet sted på rådhus	14,6	22,2	3,1	35,4	45,4	15,6	28,6	22,8	25,3	31,3	14,2	20,6	23,2	18,2	21,8	22,8			
Andet sted i egen kommune	7,1	5,6	2,3	5,9	9,9	6,0	7,2	11,8	11,5	2,2	0,7	19,9	26,2	30,3	32,6	11,9			
Udenfor kommune	20,5	6,7	70,1	7,6	0	21,8	5,5	11,7	20,7	27,6	21,9	0	4,7	22,7	0	16,1			
Andet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,4			
Ukendt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0			
Procent ialt	100,0	100,0	100,0	100,1	99,9	99,9	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			

Tabel 7.10 Hyppigheden af kommunaldirektørens arbejdssteder i observationsperioden i de 15 kommuner

Sjætteelse	< 10.000 indbyggere							10-30.000 indbyggere							> 30.000 indbyggere							Gennemsnit
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	antal	pr. henh.	tid i %	pr. henh.	pr. henh.	pr. henh.	
Kommune																						
Eget kontor	350	253	96	327	264	296	283	206	157	183	140	274	260	180	267	234	42,2	4,7				
Forkontor	35	60	23	44	19	75	37	30	11	29	11	51	17	14	18	32	2,8	2,3				
Borgmesterens kontor	26	13	10	28	5	4	8	3	7	15	4	30	8	0	8	11	3,7	8,8				
Andet sted på rådhus	89	35	12	86	111	54	82	76	41	89	13	65	81	75	97	67	22,8	8,9				
Udenfor rådhus i kommune	3	4	2	3	7	3	11	12	7	2	1	29	25	127	43	19	11,9	16,5				
Udenfor kommune	29	4	102	11	0	24	5	6	15	59	4	0	5	35	0	20	16,1	21,2				
Andet	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	1	0,4	10,5				
Ukendt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Total	512	369	245	501	406	456	426	333	247	377	173	449	396	431	433	384	100,0	6,8				

XXXXVI

Bilag 8: Formålet med/indholdet af kommunaldirektørens arbejde opdelt på 29 grundkategorier

Mintzberg + Yukl + os	Rollebeskrivelse og Beslutningsregler	Eksempler fra KD's arbejde
401 Opbakning	Opmuntre, støtte og hjælpe. Adskiller sig fra netværksbygger ved at der er tale om konkrete sager. Adskiller sig fra motivere ved at det i regionen ikke er kommunaldirektøren der tager initiativ, men medarbejderen der henvender sig.	Socialchef henvender sig til KD om det er lorden at siger ja til næstformandsposten i socialdirektørforeningen og får KD's fulde opbakning. Infomedarbejder er blevet uvenner med den lokale avis, forklarer KD om situationen og får KD's fulde opbakning. En sekretærs mor er blevet syg og får lov til at tage de fritimer hun har brug for.
402 Konsultation	Rådspørge og inddrage andre. Adskiller sig fra informationssøger- og modtager ved at de rådspurgte får en vis indflydelse. Adskiller sig fra delegation ved at kommunaldirektøren bevarer høj grad af kontrol. Indholdet er ofte præget af holdninger og politik.	KD rådspørger en fuldmægtig og en sekretariatschef om formuleringen af en seniorpolitik. KD ringer til lederen af en materielplads for at høre hans mening om fyringen af en af hans medarbejdere.
403 Delegation	Uddelegering af opgaver og ansvar. Adskiller sig fra konsultation ved at KD afgiver en del kontrol og indflydelse.	KD beder en fuldmægtig om 3-4 forskellige finansieringsforslag til et projekt.
404 Lederanmodning	Ordre om udførelse af opgaver. Adskiller sig fra delegation ved at der næsten ikke er selvstændig kompetence knyttet til opgaven.	KD beder en sekretær om at tage en kopi.
405 Anerkende og belønne	Anerkende, rose eller belønne en særlig indsats.	Tildeling af et lokalhistorisk arkiv marcherer ind på KD's kontor og siger op pga. utåleligt forhold til ledende skoleinspektør.
406 Motivere	Motivere til at gøre en indsats. Metoder varierer fra rationel argumentation, appel til moralsk pligtfølelse mv. Adskiller sig fra anerkende og belønne ved at motiveringen er før opgavens udførelse.	KD rykker for et oplæg fra Teknisk direktør og argumenterer for at det er uholdbart at sagen er uafklaret ret meget længere.
407 Konflikt håndtering	Løsning eller håndtering af konflikter med et fremtrædende personligt element. Er defensivt præget. Adskiller sig fra problemløsning ved det fremtrædende persons spørgsmål.	En leder af et lokalhistorisk arkiv marcherer ind på KD's kontor og siger op pga. utåleligt forhold til ledende skoleinspektør.
408 Holdudvikling	Fremsætte holdarbejde og gode grupperelationer. Adskiller sig fra netværksbygning ved at der er tale om hold der arbejder sammen om noget konkret.	Planlægning af direktørskovtur.
409 Menneskelig udvikling	Forsøge at bidrage til menneskers personlige og faglige udvikling. Eksempelvis gennem kurser mv. Er forskelligt fra holdudvikling ved at fokus er på personlig udvikling.	Personalechef blev sendt på ledelseskursus. Medarbejdersamtaler. KD ringer til den kommunale højskole for at sikre sig at en medarbejder kommer med på et kursus.
410 Skabe klarhed om roller og mål	Skabe forståelse af rollens pligter, opgavemål, tidsfrister og succeskriterier. Definition af de rammer indenfor hvilke arbejdet udføres. Adskiller sig fra lederanmodninger og delegation ved at der er tale om generelle retningslinier. Adskiller sig fra ressourcefordeler og initiativtager ved at fokus er på en persons rolle i organisationen.	KD gav en udviklingsmedarbejder frie hænder under den betingelse at hun skulle være klar til at påtage sig opgaver for KD når han havde behov for det.

XXXVII

411 Ressourcefordeler	Vedligeholdelse og udvikling af organisationens ressourcefordelingssystem. Det gælder såvel finansielle som menneskelige, materielle og tidsmæssige ressourcer. Alle beslutninger eller drøftelser af ressourcefordeling i de fora hvor beslutningskompetencen er.	En kvaletitbane blev flyttet fra kulturforvaltningen til socialforvaltningen.* En drøftelse i direktørgruppen om rengøring på rådhuset hører ind under teknisk forvaltning eller centralforvaltningen. En forespørgsel fra en medarbejder om penge til PC-software.
412 Intern initiativtager	Mange initiativer vedrørende organisationsudvikling i kommunen. Det er ikke nødvendigvis KD der er hoveddrivkraften, men KD skal være en central aktør med et vist engagement.	Projektgruppemøder om f.eks kvalitetsudvikling.
413 Ekstern initiativtager	Diverse initiativer i lokalsamfundet. Det er ikke nødvendigvis KD der er hoveddrivkraften, men KD skal være en central aktør med et vist engagement.	Erhvervsudvikling. Projektgruppe om etablering af fenskvandsakvarium som en turistattraktion. Etablering af vikingecenter mv.
414 Intern problemløser	Løsning af problemer opstået i organisationen. Intra-organisatoriske konfliktrationer. Konflikten vedrører primært opgaven og det personlige element er stort set ubetydeligt i modsætning til rollen som konflikthåndterer.	Sektorkonflikter mellem forvaltninger. Konflikt mellem teknisk forvaltning og børne- og kulturforvaltningen om levering af serviceydelser til institutioner.
415 Ekstern problemløser	Løsning af problemer opstået i omverdenen. Konfliktrationer organisation - omverden. Konflikten vedrører primært opgaven og det personlige element er stort set ubetydeligt i modsætning til rollen som konflikthåndterer.	Klager fra borgerne over kommunale afgørelser. Arbejdstilsynet melder BM til politiet for ikke at overholde arbejdsmiljøregler.
416 Informationssorterer- og fordeler (om interne organisationsforhold)	Informationer om intraorganisatoriske forhold.	Forberedelse af oplæg om centralforvaltningens arbejde til direktørgruppemødet. Indførelse af årsrapportering fra institutioner til det politisk-administrative system
417 Informationssorterer- og fordeler om omverdensforhold	Informationer til organisationen om omverdensforhold	Forberedelse af oplæg til tilidsmænd om andre kommuners måde at organisere samarbejdsudvalgsstrukturen. Informationer om møde med minister om modtagelse af flygtninge.
418 Talsmand	Udtaler sig på organisationens vegne til omverdenen	KD og BM holder ugentligt pressemøde med en journalist fra den lokale avis.
419 Informationssøger- og modtager om organisationen	Søger information om sin organisation.	KD kontakter socialdirektøren for at høre hvordan det går med reorganiseringsprojektet.
420 Informationssøger- og modtager om omverdenen	Søger information om omverdenen	Reklame- og avislæsning. Læsning af nye love, lovforslag, betænkninger og cirkulærer.
421 Forhandler	Organisationens ansvarshavende repræsentant i forhandlinger med eksterne parter.	Forhandlinger med amtet om betingelser for overtagelse af kommunal bygning til driftspsykiatri.
422 Topfigur internt	Symbolisk overhoved. Udfører rutinepligter af social eller juridisk natur internt i organisationen.	Rutineunderskrivelse af orlovsansøgninger. Deltagelse i medarbejderjubilæer.
423 Topfigur eksternt	Symbolisk overhoved. Udfører rutinepligter af social eller juridisk natur i relation til organisationens omverden.	Deltagelse i indvielse af plejehjem. Vielser.
424 Intern netværksbygger	Udvikle og vedligeholde gode sociale relationer til folk i organisationen. En generel opmærksomhed overfor vigtigheden af gode sociale relationer, som finder udtryk i små dagligdags begivenheder. Adskiller sig fra holdudvikling ved ikke at vedrøre hold og konkrete opgaver.	KD spørger en medarbejder om de havde et godt kursus. I kaffepausen spørger KD en medarbejder hvordan det går med et privat problem. Her benytter KD bevidst/som en del af sin "stil" lejligheden til at udvikle gode sociale relationer til aktører i organisationen.

425 Ekstern netværksbygger	Udvikle og vedligeholde gode sociale relationer til folk udenfor organisationen. En generel opmærksomhed overfor vigtigheden af gode sociale relationer, som finder udtryk i små dagligdags begivenheder. Adskiller sig fra holdudvikling ved ikke at vedrøre hold og konkrete opgaver.	Mange aktiviteter i forbindelse med kommunaldirektør foreningen. Visse "pause" hændelser på møder med eksterne folk såsom erhvervsrådsmøder, konferencer, mv.. Her benytter KD bevidst/som en del af sin "stil" lejligheden til at udvikle gode sociale relationer til aktører i omverdenen.
426 Underordnet	KD er underordnet i de situationer hvor han modtager lederanmodninger eller delegation fra BM, økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen. Et punkt på dagsordenen som ender med en lederanmodning til KD eller hans forvaltning defineres som underordnet.	KD bliver på kommunalbestyrelsesmødet pålagt at forberede et oplæg om en eller anden sag. Kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget vedtager noget som indebærer at KD eller den forvaltning han er leder for må udføre et stykke arbejde.
427 Politisk sekretær	Formulering af taler eller skriftlige oplæg med et politisk indhold.	
428 Politisk sparringspartner	Sparringspartner for borgmesteren vedrørende taktiske manøvrer for at få noget igennem i byråd eller kommunalbestyrelse. Diskussioner af politisk art med BM.	
429 Modsat lederanmodning	En medarbejder anmoder kommunaldirektøren om at gøre noget.	

Bilag 9: Baggrundsdata om de 15 casekommuner

Baggrundsdata for de femten case kommuner					
Kommune\data	Arbejdsløse 1994 %	Besk. i landbr. mv. %	Befolkningstal 1996	0-6 årige % af bef.	65-? årige % af bef.
Isøj	18.0	0.8	21052	11.1	6.7
Søllerød	6.6	0.6	31007	8.8	19.1
Sorø	9.6	5.8	14556	8.7	17.0
Holeby	15.2	10.0	4269	7.5	17.5
Ørbæk	10.6	15.7	6615	9.4	17.2
Haderslev	11.7	5.2	31480	8.9	16.2
Rødding	9.0	16.9	10943	9.6	16.2
Vejle	12.6	1.6	53261	8.9	15.5
Struer	11.2	7.1	19215	9.0	13.9
Purhus	10.2	9.3	8512	9.8	12.2
Randers	16.4	1.8	62013	8.4	17.0
Hvorslev	7.6	12.5	6541	10.3	15.6
Morsø	10.5	12.9	23133	8.8	19.4
Farsø	10.1	16.8	7978	8.5	17.8
Sejfflod	15.4	8.1	8939	9.2	14.2
Gennemsnit landet	12.2	5.0		9.0	15.1

Tabellen kan fortolkes på følgende vis. Isøj, Holeby, Randers og Sejfflod er kommuner med temmelig høj arbejdsløshed sammenholdt med landsgennemsnittet. Søllerød, Hvorslev og tildels også Sorø og Rødding har lav arbejdsløshed sammenholdt med landsgennemsnittet. Ørbæk, Rødding, Farsø og tildels også Hvorslev og Morsø kommune er udprægede landkommuner. Isøj, Søllerød, Vejle og Randers er udprægede bykommuner. Befolkningstallet siger sig selv. Isøj og tildels også Hvorslev er småbørnsrige kommuner, mens Holeby skiller sig ud som en kommune med relativt få småbørn. Søllerød, Morsø og tildels også Farsø, Holeby, Ørbæk og Randers har relativt store populationer over 65 år. Isøj og i nogen grad Purhus og Struer har relativt få mennesker over 65 år.

Bilag 10: Spørgeskema - Den Europæiske Kommunaldirektørundersøgelse - November 1995.

The U.D.I.T.E. Leadership Study

Undersøgelse af kommunaldirektører November 1995

Den Kommunalpolitiske Forskningsgruppe
Odense Universitet

c0 1. Kommunenummer: _____ (evt. navn)

c3 2. Hvad er din officielle titel:

c4 3. Hvornår er du født? 19__

c5 4. Køn

- ☐1 Mand
☐2 Kvinde

c6 5. Hvor mange års fuldtidsuddannelse har du (inklusive folkeskole)?

____År

c7 6. Hvad er din uddannelse? (gerne flere kryds)

- ☐1 Kommunal elevuddannelse
☐2 Privat administrativ elevuddannelse

Mellem-lang videregåendeuddannelse

- ☐31 Folkeskolelærer
☐32 Pædagog.
☐33 Socialrådgiver
☐34 Sygeplejerske
☐35 Forvaltningshøjskolens Diplomstudie (FD)
☐36 Forvaltningshøjskolens Afgangseksamen (FA)
☐37 Forvaltningshøjskolens Diplomprøve i Skat/Skatterevisoruddannelsen (SK)
☐38 Forvaltningshøjskolens Socialuddannelse/Socialformidleruddannelsen (SF)
☐39 Anden mellem-lang videregåendeuddannelse
Angiv venligst: _____

Universitetsuddannelse:

- ☐41 Jurist
☐42 Økonom/polit.
☐43 Højere administrativ uddannelse (scient.pol., scient.adm., rer.soc. eller lignende).
☐44 Teknisk uddannelse (ingeniør, arkitekt)
☐45 Naturvidenskab
☐46 Humaniora.
☐47 Anden universitets uddannelse
Angiv venligst: _____

Anden uddannelse

Angiv venligst: _____

XLII

c7 7. Hvilke efteruddannelseskurser har du gennemført? (gerne flere kryds)

- ☐1 Merkonom
☐2 HD
☐3 MPA
☐4 Kursus i offentlig ledelse (KIOL)
☐5 Kurser for Borgmester og Kommunaldirektør (eksempelvis på Den Kommunale Højskole)
☐6 Kurser for chefgruppen
☐7 Kortere lederkurser (f.eks. på Den Kommunale Højskole, Forvaltningshøjskolen)
☐8 Andre efteruddannelseskurser.

Angiv venligst: _____

c8 8. Hvad var dit første job efter endt uddannelse?

c9 9. Hvilken stilling beklædte du umiddelbart inden ansættelse i din nuværende stilling? Angiv venligst titel, ansættelsessted og antal år i stillingen:

c10 10. Hvad er din anciennitet i nuværende stilling?

____År

c11 11. Anser du din nuværende stilling som en slutstilling, eller forventer du at søge en anden stilling?

- ☐1 Jeg forventer ikke at søge anden stilling
☐2 Jeg vil muligvis søge anden stilling, hvis den rigtige mulighed er til stede
☐3 Jeg vil helt sikkert søge anden stilling engang i fremtiden

c12 12. Angiv venligst årsagen til, at din forgænger forlod hans/hendes stilling (gerne flere kryds).

- ☐ Karriere (forfremmelse til en højere eller bedre betalt stilling)
☐ Samarbejdsproblemer i relation til politikere

XLIII

- ☐ Samarbejdsproblemer i relation til det administrative personale
- ☐ Arbejdsbelastning og pres i relation til jobbet
- ☐ Alder
- ☐ Sygdom/død
- ☐ Ved ikke
- ☐ Andre årsager (angiv venligst): _____

C13 13. Hvor mange lokale foreninger er du medlem af?

Antal foreninger: _____

C14 14. Er du medlem af nogle faglige sammenslutninger? Uddyb venligst.

C15 15. Er du eller har været medlem af et politisk parti?

- ☐1 Jeg er på nuværende tidspunkt medlem af et politisk parti
- ☐2 Jeg har tidligere været medlem af et politisk parti
- ☐3 Jeg har aldrig været medlem af et politisk parti

C16 16. Hvor mange timer arbejder du i en typisk uge?

_____ timer

C18 17. Bor du i den kommune, hvor du arbejder?

- ☐1 Ja
- ☐2 Nej

Kommunaldirektørens arbejde

C21 18. Tænk på det ideelle job - uafhængigt af dit nuværende job. I valget af det ideelle job, hvor vigtigt vil følgende være for dig:

	Yderst vigtigt	Meget vigtigt	Delvis vigtigt	Mindre vigtigt	Ikke vigtigt
	1	2	3	4	5
1. At have tilstrækkelig tid til dit personlige liv eller familieliv	☐	☐	☐	☐	☐
2. At have gode fysiske arbejdsbetingelser	☐	☐	☐	☐	☐
3. At have et godt samarbejde med dine nærmeste overordnede	☐	☐	☐	☐	☐
4. At have sikkerhed i ansættelsen	☐	☐	☐	☐	☐
5. At arbejde med mennesker der samarbejder godt med hinanden	☐	☐	☐	☐	☐
6. At blive taget med på råd, når dine nærmeste overordnede træffer beslutninger	☐	☐	☐	☐	☐
7. At have mulighed for forfremmelse til en bedre stilling	☐	☐	☐	☐	☐
8. At jobbet er varierende og udfordrende	☐	☐	☐	☐	☐
9. At arbejde tæt på politikere	☐	☐	☐	☐	☐
10. At have mulighed for at påvirke udviklingen i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐

C21 19. Hvor tit føler du dig nervøs eller anspændt på dit job?

- ☐1 Aldrig
☐2 Sjældent
☐3 Nogle gange
☐4 For det meste
☐5 Altid

C22 20. Ud fra din erfaring, hvor ofte er underordnede bange for at give udtryk for uenighed med deres overordnede?

- ☐1 Meget sjældent
☐2 Sjældent
☐3 Nogle gange
☐4 Ofte
☐5 Meget ofte

C23 21. Enhver kommunal leder må nødvendigvis prioritere mellem forskellige opgaver. Nedenfor er opregnet et antal ledelsesopgaver. Vi beder dig vurdere, hvordan du lægger vægten på opgaven i dit daglige arbejde. Kryds af på en skala fra 1 (ingen vægt) til 5 (meget stor vægt)

	Ingen vægt	Lille vægt	Nogen vægt	Stor vægt	Meget stor vægt
1. Løse medmenneskelige problemer og modsætninger	☐	☐	☐	☐	☐
2. Stimulere til samarbejde mellem sektorforvaltninger	☐	☐	☐	☐	☐
3. Formulere ideer og visioner	☐	☐	☐	☐	☐
4. Vejlede underordnede i den daglige sagsbehandling	☐	☐	☐	☐	☐
5. Fremme og tilskynde nye projekter i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Være informeret om medarbejdernes synspunkter	☐	☐	☐	☐	☐
7. Udvikle og tage nye arbejdsrutiner og arbejdsmåder i brug	☐	☐	☐	☐	☐
8. Stå for økonomistyring, regnskab og budget	☐	☐	☐	☐	☐
9. Sørge for at regler og rutiner følges	☐	☐	☐	☐	☐
10. Rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål	☐	☐	☐	☐	☐
11. Give borgmesteren politisk rådgivning	☐	☐	☐	☐	☐
12. Være informeret om synspunkter fra borgerne	☐	☐	☐	☐	☐
13. Udvikle normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
14. Påvirke beslutningsprocessen således, at der fremkommer fornuftige og effektive løsninger	☐	☐	☐	☐	☐
15. Sikre ressourcer til kommunen fra eksterne kilder f.eks. staten, fonde, private investorer og virksomheder	☐	☐	☐	☐	☐
16. Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer	☐	☐	☐	☐	☐

I de følgende to spørgsmål beder vi Dem angive betydningen af forskellige forhold i relation til Deres daglige arbejde. Markér det vigtigste aspekt med 1, det næstvigtigste med 2 og det mindst vigtige med 3.

C24 22. Hvis det i det daglige arbejde kommer til en konflikt mellem forskellige hensyn, hvordan prioriterer De typisk disse hensyn? (Skriv venligst 1, 2, 3)

- ☐ At overholde formelle regler og procedurer (f.eks. love og vedtægter)
☐ At løse opgaverne effektivt og hurtigt
☐ At alle involverede har det godt med det, der finder sted

C25 23. Ledelse handler bl.a. om arbejdsdeling og samarbejde, men både i det daglige og i krisesituationer benyttes tillige andre måder at lede på. Styrer og leder De primært gennem: (Skriv venligst 1, 2, 3)

- ☐ Formel magt og autoritet
☐ Motivation gennem ros og belønning til den enkelte
☐ Personlige relationer (venskab, respekt, tillid)

C26 24. Kommunale chefer får igennem deres daglige aktiviteter inspiration mange steder fra. I hvilken udstrækning finder du følgende kilder nyttige til at udvikle dine evner som leder?

	Yderst nyttig	Meget nyttig	Delvis nyttig	Mindre nyttig	Ikke nyttig
	1	2	3	4	5
1. Inspiration fra andre kommunaldirektører	☐	☐	☐	☐	☐
2. Egen uddannelsesmæssige baggrund	☐	☐	☐	☐	☐
3. Inspiration fra konsulenter	☐	☐	☐	☐	☐
4. Inspiration fra kurser, seminarer etc.	☐	☐	☐	☐	☐
5. Faglige blade og magasiner	☐	☐	☐	☐	☐
6. Generel ledelseslitteratur	☐	☐	☐	☐	☐
7. Inspiration fra ledere i den private sektor	☐	☐	☐	☐	☐
8. Møder og andre aktiviteter i Kommunal- direktørforeningen	☐	☐	☐	☐	☐
9. Aktiviteter i andre faglige foreninger	☐	☐	☐	☐	☐
10. Kommunernes Landsforening	☐	☐	☐	☐	☐

25. Den kommunale leders rolle kan være mangesidet i forbindelse med omstillinger i den kommunale organisation. Lederen kan i sine forsøg på at influere på reorganiseringen lægge mere eller mindre vægt på forskellige hensyn eller forhold. Hvorledes vægter du nedenstående forhold i en omstillingsproces? Kryds venligst af på en skala fra 1(ingen vægt) til 5 (meget stor vægt).

	Ingen vægt	Lille vægt	Nogen vægt	Stor vægt	Meget stor vægt
	1	2	3	4	5
1. Omfattende inddragelse af medarbejderne	☐	☐	☐	☐	☐
2. Grundig forberedelse i en snæver kreds af ledende embedsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
3. Ledelsesmæssighandlekraft og højt omstillingstempo	☐	☐	☐	☐	☐
4. Sikre de faglige organisationers opbakning	☐	☐	☐	☐	☐
5. Sørge for trinvis omstilling snarere end en omfattende reform	☐	☐	☐	☐	☐
6. Sikre bred tilslutning blandt politikerne	☐	☐	☐	☐	☐

26. Du bedes anføre, om du er overvejende enig eller uenig i følgende påstande

	Helt enig	Delvis enig	Neutral	Delvis uenig	Helt uenig
	1	2	3	4	5
1. Man kan stole på de fleste mennesker	☐	☐	☐	☐	☐
2. Det er muligt at være en god chef uden at have svar på hovedparten af spørgsmål fra underordnede vedrørende deres arbejde	☐	☐	☐	☐	☐
3. Man bør altid undgå en organisationsstruktur hvor underordnede har to chefer	☐	☐	☐	☐	☐
4. Konkurrence mellem medarbejdere gør større skade end gavn	☐	☐	☐	☐	☐
5. En organisations regler bør ikke overtrædes, selv om en ansat mener, at det er til organisationens bedste	☐	☐	☐	☐	☐
6. Når menneskers liv mislykkes, er det ofte deres egen skyld	☐	☐	☐	☐	☐

27. Vurderer du, at jobbet som kommunaldirektør er blevet mere attraktivt end det var for 10 år siden?

- ☐ 1 Ja, meget mere attraktivt
☐ 2 Ja, til dels mere attraktivt
☐ 3 Det samme som for 10 år siden
☐ 4 Nej, jobbet er til dels blevet mindre attraktivt
☐ 5 Nej, jobbet er blevet mindre attraktivt

Begrund venligst din vurdering:

28. Det er meget omdiskuteret, hvad der skal til, for at blive en god leder. Hvilken af følgende to påstande er du mest enig i?

- ☐ 1 Den gode leder er kendetegnet ved egenskaber, der hovedsageligt er medfødte
☐ 2 Den gode leder er kendetegnet ved egenskaber, der hovedsageligt er tillærte

De politiske omgivelser

29. Har ét parti/liste på nuværende tidspunkt det absolutte flertallet i kommunalbestyrelsen?

- ☐ 1 Nej, der er ikke ét parti med det absolutte flertal i kommunalbestyrelsen
☐ 2 Ja, ét parti har det absolutte flertal i kommunalbestyrelsen

Angiv venligst hvilket parti/liste: _____

30. Hvordan vil du vurdere konfliktniveauet mellem de dominerende partier i kommunen?

- ☐ 1 Mange konflikter

- ☐2 Nogle konflikter
☐3 Få konflikter
☐4 Ingen konflikter

C32 31. I hvor mange år uafbrudt har den nuværende borgmester siddet på posten som borgmester?

___År

C33 32. Hvordan vil du bedømme borgmesterens chancer for genvalg, hvis vedkommende genopstiller ved næste valg?

- ☐1 Borgmesteren er næsten sikker på at fortsætte på posten
☐2 Borgmesteren har de bedste chancer blandt mulige kandidater, men kan ikke være sikker
☐3 Borgmesterene vil sandsynligvis miste posten
☐4 Ved ikke

C34 33. Hvordan vil du bedømme borgmesterens position indenfor eget parti/liste?

- ☐1 Borgmesteren er partiets ubestridte leder
☐2 Borgmesterens stilling er truet men fremstår stadig som leder af partiet
☐3 Borgmesteren har en svag position indenfor partiet
☐4 Ved ikke

D34 34. I samarbejdet mellem borgmester og kommunaldirektør opstår der gerne en naturlig arbejdsdeling. Hvordan vil du beskrive arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør indenfor følgende områder?

	I meget høj grad 1	I høj grad 2	I nogen grad 3	I mindre grad 4	Slet ikke 5
1. Borgmesteren følger kommunens administration meget tæt	☐	☐	☐	☐	☐
2. Borgmesteren er involveret i forberedelse af dagsordner og bilag til byrådsmøder	☐	☐	☐	☐	☐
3. Borgmesteren er involveret i kontrol med referat fra byrådsmøderne	☐	☐	☐	☐	☐
4. Borgmesteren koncentrerer sig om politiske spørgsmål snarere end om administrative detaljer	☐	☐	☐	☐	☐
5. Borgmesteren er involveret i indførsel af nye administrative strukturer, rutiner og regler på rådhuset	☐	☐	☐	☐	☐
6. Borgmesteren er involveret i samarbejdsudvalgs- og personalemøder	☐	☐	☐	☐	☐
7. Borgmesteren varetager selv kontakten til medierne	☐	☐	☐	☐	☐
8. Borgmesteren bruger kommunaldirektøren til politisk sparring	☐	☐	☐	☐	☐

C36

35. Også politikere må prioritere mellem forskellige opgaver i deres daglige arbejde. Hvilke opgaver synes du, som kommunal embedsmand, at de ledende politikere især bør lægge vægt på? Kryds af på en skala fra 1 (ingen vægt) til 5 (meget stor vægt).

	Ingen vægt	lille vægt	Nogen vægt	Stor vægt	Meget stor vægt
	1	2	3	4	5
1. Være informeret om synspunkter fra borgerne	☐	☐	☐	☐	☐
2. Repræsentere kommunen i eksterne sammenhænge	☐	☐	☐	☐	☐
3. Skabe stabile og forudsigelige arbejdsbetingelser for forvaltningen	☐	☐	☐	☐	☐
4. Formulere klare målsætninger for forvaltningen	☐	☐	☐	☐	☐
5. Forsvare trufne beslutninger udadtil	☐	☐	☐	☐	☐
6. Gennemføre det program han/hun er valgt på	☐	☐	☐	☐	☐
7. Være talerør for personer eller foreninger, som har sager til behandling i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
8. Vedtage generelle politiske målsætninger	☐	☐	☐	☐	☐
9. Være talerør for sit parti eller liste	☐	☐	☐	☐	☐
10. Have klare visioner for hvordan kommunen skal udvikle sig på langt sigt	☐	☐	☐	☐	☐
11. Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens virksomhed	☐	☐	☐	☐	☐
12. Engagere sig i behandlingen af enkeltsager	☐	☐	☐	☐	☐
13. Være talsmand overfor pressen	☐	☐	☐	☐	☐
14. Tiltrække ressourcer fra overliggende myndighed	☐	☐	☐	☐	☐

D36

36. I nogle tilfælde kan der være uoverensstemmelse mellem embedsmændenes opfattelse af, hvad de ledende politikere bør lægge vægt på, og de opgaver, som de faktisk prioriterer. Ud fra en generel vurdering, i hvor høj grad oplever du, at de ledende politikere faktisk:

	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
	1	2	3	4	5
1. Er informeret om synspunkter fra borgerne	☐	☐	☐	☐	☐
2. Repræsentere kommunen i eksterne sammenhænge	☐	☐	☐	☐	☐

LII

3. Skaber stabile og forudsigelige arbejdsbetingelser for forvaltningen

	☐	☐	☐	☐	☐
4. Formulerer klare målsætninger for forvaltningen	☐	☐	☐	☐	☐
5. Forsvarer trufne beslutninger udadtil	☐	☐	☐	☐	☐
6. Gennemfører det program han/hun er valgt på	☐	☐	☐	☐	☐
7. Er talerør for personer eller foreninger, som har sager til behandling i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
8. Vedtager generelle politiske målsætninger	☐	☐	☐	☐	☐
9. Er talerør for sit parti eller liste	☐	☐	☐	☐	☐
10. Har klare visioner for hvordan kommunen skal udvikle sig på langt sigt	☐	☐	☐	☐	☐
11. Fastlægger regler og rutiner for forvaltningens virksomhed	☐	☐	☐	☐	☐
12. Engagerer sig i behandlingen af enkeltsager	☐	☐	☐	☐	☐
13. Er talsmand overfor pressen	☐	☐	☐	☐	☐

C37

37. Embedsmænd kan have forskellige opfattelser af, hvordan betjeningen af de folkevalgte bør tilrettelægges. Nedenfor er anført et udpluk af påstande, der på forskellig måde berører dette emne. Du bedes anføre, om du overvejende er enig eller uenig i påstandene:

	Helt enig	Delvis enig	Neutral	Delvis uenig	Helt uenig
	1	2	3	4	5
1. Det er politikernes opgave at tage stilling til de store principielle spørgsmål og ikke til rutinesager	☐	☐	☐	☐	☐
2. Visse grupper i samfundet er så svage, at det er forvaltningens opgave at være talsmand for dem	☐	☐	☐	☐	☐
3. Embedsmænd bør sætte sig ind i den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linie med disse	☐	☐	☐	☐	☐
4. Forvaltningen skal være den drivende kraft m.h.t. at tilpasse den kommunale virksomhed til forandringer i samfundet	☐	☐	☐	☐	☐
5. Det er en fordel, hvis de ledende embedsmænd har den samme politiske opfattelse som flertallet i kommunalbestyrelsen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Forvaltningen bør ikke starte større undersøgelser/udredninger uden et politisk direktiv herom	☐	☐	☐	☐	☐

LIII

7. Forvaltningen skal være neutral i forhold til de politiske partier og kun grunde sine indstillinger på sin ekspertkundskab ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
8. Kommunaldirektøren har primært et ansvar overfor den politiske ledelse og først i anden række overfor kommunens borgere ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

C38 38. I hvilket omfang har følgende forhold gennem de seneste par år haft negative konsekvenser for styring og administration af de områder, som du har ansvaret for?

	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke
	1	2	3	4	5
1. Finansielle problemer i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
2. Politikernes manglende evne til at formulere klare mål	☐	☐	☐	☐	☐
3. Ændringer i det statslige regelgrundlag	☐	☐	☐	☐	☐
4. Befolkningens krav m.h.t. kommunens service	☐	☐	☐	☐	☐
5. Demografiske ændringer	☐	☐	☐	☐	☐
6. Politisk strid mellem partigrupper	☐	☐	☐	☐	☐
7. Arbejdsløshed og sociale problemer	☐	☐	☐	☐	☐
8. Statens styring af kommunernes økonomi	☐	☐	☐	☐	☐
9. Konflikter mellem forvaltninger og/eller forvaltningschefer	☐	☐	☐	☐	☐
10. Pres fra lokale grupper, erhvervsliv o.lign.	☐	☐	☐	☐	☐
11. Uklar arbejdsdeling mellem politikere og administration	☐	☐	☐	☐	☐
12. Nedsikring af statens bloktilskud til kommunen	☐	☐	☐	☐	☐

C39 39. Har kommunen indenfor de sidste 10 år privatiseret eller udliciteret opgaver?

- ☐1 Nej
☐2 Ja

Hvis ja, hvor vigtig har privatiseringen/udliciteringen været i form af reduktion i antallet af kommunalt ansatte?

- ☐1 Yderst vigtig
☐2 Meget vigtig
☐3 Delvis vigtig
☐4 Mindre vigtig
☐5 Ikke vigtig

C40 40. En organisation kan karakteriseres som mere eller mindre centraliseret afhængig af udlægningen af kompetence til lavere niveauer i organisationen. Angiv venligst om din kommune er blevet mere eller mindre centraliseret indenfor de sidste 10 år.

Meget mere centraliseret	Mere centraliseret	Ingen ændring	Mere decentraliseret	Meget mere decentraliseret
☐	☐	☐	☐	☐

C41 41. Forholdet mellem politikere og embedsmænd kan være præget af mere eller mindre uddelegering. Angiv om der har været mere eller mindre uddelegering fra politikere til embedsmænd i din kommune indenfor de sidste 10 år.

Meget mere uddelegering	Mere uddelegering	Ingen ændring	Mindre uddelegering	Meget mindre uddelegering
☐	☐	☐	☐	☐

C42 42. Forholdet mellem staten og kommunerne kan beskrives som værende mere eller mindre decentraliseret. Angiv om der er blevet decentraliseret mere eller mindre fra staten til kommunerne indenfor de sidste 10 år.

Meget mere centraliseret	Mere centraliseret	Ingen ændring	Mere decentraliseret	Meget mere decentraliseret
☐	☐	☐	☐	☐

- C43 43. I den kommunale beslutningsproces må der tages mange hensyn. Vi beder dig vurdere, om der i de senere år er sket et skift i den vægt, der tillægges følgende forhold.

	Meget større Vægt	Større vægt	Ingen ændring	Mindre vægt	Meget mindre Vægt
	1	2	3	4	5
1. Brugerindflydelse	☐	☐	☐	☐	☐
2. Borgerindflydelse	☐	☐	☐	☐	☐
3. Effektivitet i produktionen af serviceydelser	☐	☐	☐	☐	☐
4. Beskyttelse af minoritetsgruppers rettigheder	☐	☐	☐	☐	☐
5. Hurtig beslutningstagen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Lige adgang til serviceydelser	☐	☐	☐	☐	☐
7. Retssikkerhed for borgerne	☐	☐	☐	☐	☐

- C44 44. Nedenfor er anført en række påstande om kommunerne og den offentlige sektor. Du bedes anføre, om du er overvejende enig eller uenig i de anførte påstande:

	Helt enig	Delvis enig	Neutral	Delvis uenig	Helt uenig
	1	2	3	4	5
1. Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet	☐	☐	☐	☐	☐
2. Den samlede offentlige sektor er blevet for stor i forhold til den private sektor	☐	☐	☐	☐	☐
3. Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige sektor	☐	☐	☐	☐	☐
4. Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver	☐	☐	☐	☐	☐
5. De mindre kommuner er ineffektive og burde samles i større enheder	☐	☐	☐	☐	☐

- C45 45. Mange forskellige aktører påvirker politikudformningen i kommunen. Angiv hvor stor indflydelse følgende aktører har på kommunens BUDGET. Kryds venligst af på en skala fra 1 (Høj grad af indflydelse) til 5 (ingen indflydelse).

	Høj grad af indflydelse	1	2	3	4	Ingen indflydelse
		1	2	3	4	5
1. Borgmesteren	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Det private erhvervsliv	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Udvalgsformændene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. De politiske partier	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Forvaltningscheferne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Medierne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Flertallet i kommunalbestyrelsen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Kommunaldirektøren	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Fagforeningsledere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Staten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Brugere/klienter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Frivillige organisationer	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- C46 46. Angiv venligst også hvor stor indflydelse følgende aktører har på den økonomiske udvikling i kommunen. Kryds venligst af på en skala fra 1 (Høj grad af indflydelse) til 5 (ingen indflydelse).

	Høj grad af indflydelse	1	2	3	4	Ingen indflydelse
		1	2	3	4	5
1. Borgmesteren	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Det private erhvervsliv	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Udvalgsformændene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. De lokale politiske partier	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Forvaltningscheferne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Medierne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Flertallet i kommunalbestyrelsen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Kommunaldirektøren	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Fagforeningsledere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Staten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Brugere/klienter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Frivillige organisationer	☐	☐	☐	☐	☐	☐

C47 47. Hvor hyppigt er du normalt i kontakt (telefonisk/mundtligt, incl. møder) med følgende personer/grupper? (Et kryds pr. række).

	Dagligt om ugen	2-4 gange om ugen	1 gang om ugen	1-3 gange om måneden	Sjældent/ aldrig
	1	2	3	4	5
1. Borgmesteren	☐	☐	☐	☐	☐
2. Ledende politikere fra andre partier end borgmesterens parti	☐	☐	☐	☐	☐
3. Andre kommunalpolitikere	☐	☐	☐	☐	☐
4. Forvaltningschefer	☐	☐	☐	☐	☐
5. Andre ansatte i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Borgere i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
7. Journalister	☐	☐	☐	☐	☐
8. Andre kommunaldirektører	☐	☐	☐	☐	☐
9. Repræsentanter fra Amtet	☐	☐	☐	☐	☐
10. Repræsentanter fra statslige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
11. Repræsentanter fra andre offentlige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
12. Repræsentanter fra Kommunernes Landsforening	☐	☐	☐	☐	☐
13. Fagforeningsrepræsentanter vedr. løn- og ansættelsesforhold	☐	☐	☐	☐	☐
14. Fagforeningsrepræsentanter vedr. andre forhold	☐	☐	☐	☐	☐
15. Repræsentanter fra det private erhvervsliv	☐	☐	☐	☐	☐
16. Andre ledende repræsentanter fra f.eks. frivillige organisationer og foreninger	☐	☐	☐	☐	☐

C48 48. I hvilken grad er disse kontakter vigtige for din evne til at fungere som kommunaldirektør? (Sæt venligst et kryds pr. række)

	I meget høj grad 1	I høj grad 2	I nogen grad 3	I mindre grad 4	Slet ikke 5
1. Borgmesteren	☐	☐	☐	☐	☐
2. Ledende politikere fra andre partier end borgmesterens parti	☐	☐	☐	☐	☐
3. Andre kommunalpolitikere	☐	☐	☐	☐	☐
4. Forvaltningschefer	☐	☐	☐	☐	☐
5. Andre ansatte i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Borgere i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
7. Journalister	☐	☐	☐	☐	☐
8. Andre kommunaldirektører	☐	☐	☐	☐	☐
9. Amtskommunale embedsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
10. Repræsentanter fra statslige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
11. Repræsentanter fra andre offentlige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
12. Repræsentanter fra Kommunernes Landsforening	☐	☐	☐	☐	☐
13. Fagforeningsrepræsentanter vedr. løn- og ansættelsesforhold	☐	☐	☐	☐	☐
14. Fagforeningsrepræsentanter vedr. andre forhold	☐	☐	☐	☐	☐
15. Repræsentanter fra det private erhvervsliv	☐	☐	☐	☐	☐
16. Andre ledende repræsentanter fra f.eks. frivillige organisationer og foreninger	☐	☐	☐	☐	☐

- C49 49. Forholdet til disse aktører kan være kendetegnet ved mere eller mindre konflikt eller samarbejde. Hvordan vil du beskrive dit forhold til disse aktører?

	Meget konflikt- fyldt	konflikt- fyldt	Neutralt	Samar- bejds venligt	Meget samarb. venligt
	1	2	3	4	5
1. Borgmesteren	☐	☐	☐	☐	☐
2. Ledende politikere fra andre partier end borgmesterens parti	☐	☐	☐	☐	☐
3. Andre kommunalpolitikere	☐	☐	☐	☐	☐
4. Forvaltningschefer	☐	☐	☐	☐	☐
5. Andre ansatte i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
6. Borgere i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐
7. Journalister	☐	☐	☐	☐	☐
8. Andre kommunaldirektører	☐	☐	☐	☐	☐
9. Amtskommunale embedsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
10. Repræsentanter fra statslige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
11. Repræsentanter fra andre offentlige instanser	☐	☐	☐	☐	☐
12. Repræsentanter fra Kommunernes Landsforening	☐	☐	☐	☐	☐
13. Fagforeningsrepræsentanter vedr. løn- og ansættelsesforhold	☐	☐	☐	☐	☐
14. Fagforeningsrepræsentanter vedr. andre forhold	☐	☐	☐	☐	☐
15. Repræsentanter fra det private erhvervsliv	☐	☐	☐	☐	☐
16. Andre ledende repræsentanter fra f.eks. frivillige organisationer og foreninger	☐	☐	☐	☐	☐

- C54 50. Til slut, hvor vigtige er følgende for dig i dit privatliv?

	Yderst vigtig	Meget vigtig	Delvis vigtig	Mindre vigtig	Ikke vigtig
	1	2	3	4	5
1. Personlig ro og stabilitet	☐	☐	☐	☐	☐
2. Sparsommelighed	☐	☐	☐	☐	☐
3. Vedholdenhed	☐	☐	☐	☐	☐
4. Respekt for traditioner	☐	☐	☐	☐	☐

ODENSE UNIVERSITET

Ph.D.-afhandlinger og disputatser:

De anførte årstal angiver dels året for tilmelding af phd/doktorgraden og dels året for udgivelse af afhandlingen.

1. Mogens Nielsen: Finansielle nøgletals anvendelighed i statistisk baserede analytiske modeller. Tildelt og udgivet i 1987.
2. Tage Koed Madsen: Empirisk undersøgelse af nogle danske fremstillingsvirksomheders eksportaktiviteter. Tildelt og udgivet i 1987.
3. Nis Jul Clausen: Finansiering via selskabsopslitning. Tildelt og udgivet i 1987.
4. Niels Chr. Petersen: The Unemployment-Health relationship – a theoretical and empirical investigation. Tildelt og udgivet i 1987.
5. Søren Overgaard Sørensen: Hæftelsesforholdene indenfor andelsskabsretten. Tildelt og udgivet i 1989.
6. Thomas Hemmer: Regulering af eksterne regnskaber – en analyse af konsekvenser ved reduktion af valgmulighederne. Tildelt og udgivet i 1989.
7. Jan Møller Jensen: Familiens købsbeslutninger – Et "købscenter" perspektiv. Tildelt og udgivet i 1990.
8. Peter Ellemann-Jensen: Sundhedsøkonomiske aspekter af medicinsk teknologivurdering. Tildelt i 1991 udgivet i 1992.
9. Kristian Risgaard Miltersen: "A Model of the Term Structure of Interest Rates". Tildelt i 1992 udgivet i 1993.
10. Søren Askegaard: "Livsstilsundersøgelser: Henimod et teoretisk fundament". Tildelt og udgivet i 1993.
11. Lars Thøger Christensen: "Marketing som organisering og kommunikation. En kulturteoretisk analyse af markeds-kommunikationens organisering og betydning i den marketing-orienterede virksomhed". Tildelt og udgivet i 1993.
12. Peter Dahler-Larsen: "Fællesskabet af dem, som intet fællesskab har. En sociologisk undersøgelse af organisationskultur hinsides et integrations-perspektiv". Tildelt og udgivet i 1993.
13. Sven Madsen: "På vej mod målet. Decentralisering og målstyring i den kommende sektor". Udgivet på Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Tildelt og udgivet i 1993.
14. Carsten Sørensen: "Valutakurser og nominelle rentestrukturer". Tildelt og udgivet i 1993.
15. Ole Olesen: "Some Recent Studies of Methods for Measuring Technical Efficiency". Tildelt i 1993 udgivet i 1995.
16. Per Servais: "Internationale industrielle indkøb – i en strategisk synsvinkel". Tildelt og udgivet i 1994.
17. Birgitte Bjørn: "Factoring – A Comparative Analysis". Udgivet på Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Tildelt og udgivet i 1994.
18. Jytte Larsen: "Incitamentsystemer for Kreditmedarbejdere i Pengeinstitutter". Tildelt i 1994 og udgivet i 1996.
19. Lars Thore Jensen: "Internationalisering og de danske amter". Tildelt og udgivet i 1995.
20. Jørgen Lauridsen: "Anvendelse af regionaløkonomiske metoder i analyse af kommunal udgiftsadfærd". Tildelt og udgivet i 1995.
21. Kristian Kidholm: "Estimation af betalingsvilje for forebyggelse af personskader i trafikulykker". Tildelt og udgivet i 1995.
22. Erling Dalgaard Andersen: "Solution of Linear and Convex Optimization Problems with Emphasis on Interior Point Methods". Tildelt og udgivet i 1996.
23. Niels Ejersbo: "Den kommunale forvaltning under omstilling – En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv og et læringsperspektiv". Tildelt og udgivet i 1996.
24. Hans Frimor: "Renegotiation and Asymmetric Information in Multi Period Agencies". Tildelt og udgivet i 1996.
25. Lars K. Langkilde: "Uncertainty, Information and Health Technology". Tildelt og udgivet i 1997.
26. Jie Zhang: "The Economic Relations Between the European Union and East Asia". Tildelt og udgivet i 1997.
27. Per Østergaard: "Træk af marketing disciplinens epistemologiske udvikling: En periodisering af amerikansk marketingteoris historie med fokus på accepten af de kvalitative metoder". Tildelt i 1996 udgivet i 1997.
28. Morten Balle Hansen: "Kommunaldirektøren – Marionet og Dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv". Tildelt og udgivet i 1997.

Følgende disputatser har været forsvaret ved det samfundsvidenskabelige fakultet ved Odense Universitet efter 1. januar 1987:

1. Peter Ove Christensen: Asymmetric Information, Efficient Resource Allocation and Moral Hazard in Capital Markets. Tildelt og udgivet i 1990.

Bøgerne kan rekvireres på:

Det samfundsvidenskabelige fakultet
Odense Universitet
Campusvej 55
DK-5230 Odense M