

**Fra ydrestyring til selvstyring -
Et studie af en dansk kommune
Niels Thygesen**

Score Rapportserie 2000:1
ISBN 9171533-960-3

Fra ydrestyring til selvstyring - et studie af en dansk kommune

Niels Thygesen

SCORE
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Stockholms Universitet
S-106 91 Stockholm
Sverige
Tel +46 8 6747120
Fax +46 8 164908

Niels Thygesen
Handelshøjskolen, København
Institut for Organisation og arbejdssociologi
Solbjerg Plads 3, bygning B, 3. Sal, 2000 Frederiksberg
DK-2200 N, København
Danmark

Tlf. int. +45 38152815
Fax int. +45 38152828
E-mail ntt.ioa@cbs.dk

Om dette paper

Dette paper udgør et nærstudie af de forandringer der opstår, når målstyring italesættes i en kommune. Analysen i paperet bygger på tesen om, at målstyring er konstitutiv i måden kommunen styrer sig selv.

Introduktion

Målstyring er på den ene side så nyt et fænomen blandt kommunerne, at det udgør en relevant og aktuell genstand for et studie. Det er på den anden side så tilstrækkelig gennemført – dog i adskillige varianter og med vidt forskellig intensitet - at kommunerne hver især omtaler det som et selvstændigt fænomen, og som derfor kan studeres som sådan. Udgangspunktet udgør et mikrosociologisk case-studie af en enkelt-kommune. Dette case hedder Stenløse Kommune og kan bedst karakteriseres som et ekstreme case. Det er det i den forstand, at det er et klart eksempel på en kommune som tidligt og konsekvent har gennemført målstyring. Mit case er derfor velegnet til at studere hvilke lokale forandringer der opstår, når målstyringen for alvor bringes i spil og på spil. Ud fra denne tilgang kan jeg ikke generalisere ud fra mit case. Jeg kan allerhøjest udlede hypoteser om den kommunale sektor og sætte vante forestillinger under *debat* - hvilket er det ene formål med dette paper. Mit andet formål består i at vise, hvilke lokale former for *samordning* der opstår, når der refereres til målstyring. Sagt på en anden måde; hvordan kommunen træder frem som enhed.

Min tilgang er ikke kritisk. Når f.eks. Rombach (1991) hævder fire gode grunde til at målstyring ikke lader sig gøre, vil jeg snarere forholde mig til, at målstyring rent faktisk eksisterer og derfor iagttagelse i hvilke lokale former målstyring kommer til udtryk og hvilke forandringer det fører med sig. Tilgangen er desuden langt fra normativ. Jeg forlader mig ikke på en styringslitteratur, der beskriver hvordan man bør styring, eller givne definitioner på, hvad målstyring er for noget¹. Projektet er derimod et empiridrevet projekt. Det vægter en forståelse af, hvordan målstyring som standard begrundes og opstår samt hvordan kommunen i takt hermed træder frem som enhed.

Der skal således ikke herske tvivl om, at mit valg af et ekstreme case er motiveret af, at jeg anser det for problematisk at studere den offentlige sektor som ét retlig reguleret styringsfelt. Det er der måske ikke så meget nyt i, især regeringens moderniseringsprogram taget i betragtning. En moderniseringsbølge der så og sige lægger op til at bl.a. kommunerne modernisere sig selv². Men så meget desto mere er det tankevækkende, at hidtige studier af regulering, styring, ledelse m.m. oftest sætter hele den offentlige eller kommunale sektor som sin genstand i forsøget på at aflede de kommunale konsekvenser heraf. Hvad enten den offentlige sektor udgør et samlet styringsfelt eller en forhandlet orden, bygger denne tankegang på en tavs forudsætning,

¹ Madsen, 1991 er et forsøg på at udvikle en form for målstyring og nye ledelsesformer tilpasset den offentlige sektor i Danmark, især amter og kommuner.

² Se f.eks. Åkerstrøm, 1995 for en grundig analyse af forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994

nemlig at der grundlæggende antages en parallelisering mellem identitetsdannelse og tilhørigheden til et samlet offentligt forvaltningssystem. Andre studier tager ikke denne konklusion for gode varer og ender ud med at beskrive en offentlig forvaltning, der er på vej hen imod en tilstand, hvor de forskellige enheder styrer og skaber sig selv. En stor del af Governancedebatten indskriver sig f.eks. på dette niveau. Det der motiverer dette paper er, at hvis denne udvikling er tilfældet, kan vi så ikke lige så godt opgive studiet af et samlet offentligt styringsfelt der engang var? Og skulle vi ikke bevæge os ud over de definitioner på offentlig styring, regulering og forvaltning der beror herpå? Bør vi ikke i stedet iagttage hvorvidt og hvordan nye lokale former for styring dukker op blandt kommunerne i forsøget på at styre sig selv? Og er det ikke på tide at vi forsøger at iagttage hvordan kommunen træder frem som andet og mere end en retlig afgrænset enhed?

Konkret vil jeg behandle disse spørgsmål ved at vise hvordan disse forandringer kommer til syne i Stenløse kommune i studiet af et organisationsudviklingsforløb, der strækker sig fra 1989 til 1994. Et kendetegn ved organisationsudviklingsforløbet er, at det udgjorde et samarbejde med Lundgaard Management og samtidigt involverede alle de kommunale aktører, dvs. politikere, administration og institutioner. Det er et forløb der repræsenterer mange skrevne og koncentrerede tekster, ca. 7-800 sider. De tekster jeg især tillægger betydning er beslutningsdokumenter, dvs. de dokumenter der udgør grundlaget for politisk vedtagelse eller i sig selv indstilles til beslutning. De har alle som særtræk, at de forholder sig reflektivt til 1) den politiske og administrative struktur, 2) styring og ledelse samt 4) samspillet mellem de politiske og administrative aktører, samt kommunens institutioner. Man kunne så spørge sig selv hvad f.eks. den politiske og administrative struktur har med målstyring at gøre? Om ikke strukturændringen er et svar på andre problemer end et styringsproblem. Svaret gør jeg ikke så meget ud af i dette paper. Jeg vil dog kort tilføje, at jeg for det første arbejder med en bred definition af målstyring; dels for at kunne iagttage hvordan målstyring udskilles som styringsprincip og opnår karakter af styringsideal; dels for at kunne iagttage den kontekst der skrives frem, hvor indenfor målstyring giver mening. For det andet mener jeg, at den politiske og administrative struktur, som den træder frem i analysen, tydeligt abonnerer på det ideal om selvstyring der gennemsyrrer hele organisationsudviklingsforløbet.

For at vende tilbage til organisationsudviklingsforløbet, er pointen, at de forandringer der opstår i dette forløb markerer et skifte. Et skifte kendetegnet ved at *lovstyring* hensættes som forudsætningsfigur til fordel for et formuleret behov for at kunne målstyre sig selv. Et skifte der er kendetegnet ved at bevæge sig fra en situation baseret på at orientere sig inden for en formel og legalt fastsat omverdensgrænse trukket af loven, til selv at trække grænserne for en styringshorisont. Jeg kalder dette skiftet fra *ydstyring* til *selvstyring*.

Tilgang

Jeg vil nu præcisere min tilgang. Udgangspunktet er som sagt et mikrosociologisk studie af en enkelt kommune. Hertil anlægger jeg et indefra-og-ud-syn. Det vil kort sagt sige, at jeg iagttager relationen – og dermed forskellen - mellem kommune og kontekst som en intern produceret forskel. Ræsonnementet er ligetil. Ofte gøres målstyring til et spørgsmål om identitet. Hvem er vi (status)?, hvad gør vi (mission)?, hvad vil vi og overfor hvem (vision)? er alle sammen spørgsmål der jævnligt stilles og efterfølges ofte af spørgsmål der nærmere forsøger at definere hvad består vores kunders behov af? Hvilke samfundsmæssige forhold anser vi for vigtige? Hvordan kan vi forandre os i takt hermed? Debatter og diskussioner der ofte følges op af mål, strategier, handleplaner, succeskriterier m.m. Mit udgangspunkt er, at målstyring ikke indgår og behandles indenfor én given

identitet. Målstyring bliver derimod et af stederne hvorfra der er muligt at iagttage hvordan identitet produceres og reproduceres og hvordan der her formuleres muligheder, betingelser og sanktioner for de standarder der muliggør selvstyring. Og jeg vil hævde, at det kun er i kommunikationen denne reflektive kapacitet kan komme til udtryk. Kommunikation er ganske enkelt måden hvormed der skaber en socialitet i tid og rum. Tid forstået som forskellen mellem det vi engang var og det vi er på vej til at blive. Rum forstået som den forskel der f.eks. sættes mellem os som kommune og det derude som omverden.

Som det første træk ved analysen leder jeg derfor efter de forskelle der virker konstituerende i tid og rum. Jeg vælger at kalde dem *distinktioner*. Disse distinktioner er ikke prædefinerede forskelle; distinktioner er derimod forskelle der trækkes i teksten. Distinktioner, hævder jeg, er først konstituerende, når de kan siges at kendetegne organisationsudviklingsforløbet som en diskursiv begivenhed, dvs. når de muliggør bestemte subjekt- og objektpositioner (rum) samt positioner i tid. I analysen viser jeg f.eks. hvordan der internt skelnes mellem to *subjektpositioner* givet ved kommunen som myndighed og kommunen som moderne virksomhed. To positioner der hver for sig angiver forskellige måder at træde i relationen til en omverden. Når kommunen sættes lig en moderne virksomhed, viser jeg i analysen, hvordan det især er borgerenes krav og forventninger, der kan gøres til *objekt* for styring. *Tid* kommer som sagt til udtryk ved hvad der sættes som fortid og hvad der sættes som fremtid. F.eks. sættes kommunen rolle som myndighed lig en rolle der hører fortiden til og udgør på det nærmeste en synderegister over fortidens fejltagelser. Kommunen som moderne virksomhed udgør til forskel herfra idealet om fremtidens kommune.

Som det næste træk ved analysen forsøger jeg at udlede de *systemtræk* der er kendetegnende for hvordan kommunen konstrueres som enhed. Jeg diskuterer især hvordan og på hvilke måder kommunen træder frem som et *autonomt* system samt hvad der definerer systemets *grænser*.

Analysen skulle nu stå klar:

- For det første anvender jeg diskurs- og systemteori³ som *teoretisk tilgang*.
- For det andet gør jeg Stenløse Kommune til mit *case*. Det skal forstås på den måde, at jeg gør den til hovedleverandør af den empiri der kendetegner organisationsudviklingsforløbet.
- For det tredje sætter jeg forandringer i tid og rum som det *fænomen* jeg gerne vil sige noget om. Forandringer jeg viser kommer til udtryk som et skifte fra ydrestyring til selvstyring.
- For det fjerde udgør – en bred definition af – målstyring min *ledetråd*, dvs. jeg iagttager tekster og dokumenter hvor målstyring er på spil.
- For det femte udgør *tekstmaterialet* såkaldte plejede dokumenter. Det er især beslutningsdokumenter jeg vælger at behandle, fordi det her er muligt at iagttage de grænser der sættes i tid og rum.

³ Diskursteorien givet ved M. Foucault, specielt med udgangspunkt i *The Archaeology of Knowledge*, 1972. Systemteorien givet ved N. Luhmann, specielt med udgangspunkt i *Social Systems*, 1984 der bygger en systemtænkning op, baseret på kommunikationen som analytiske mindsteenhed.

Distinktionen lov/pres

Som sagt leder jeg efter de distinktioner der virker konstituerende i tid og rum, dvs. de forskelle hvormed kommunen reflekteres ift. en omverden. Den første distinktion der træder frem er lov/pres. Inden for denne distinktion udgrænses loven som den primære omverdensreference mens pres så og sige installeres som objektet for målstyring.

Lov kommer gennem teksterne typisk til udtryk som en betegnelse af en omverden bestående af:

Ø Lovgivningens målsætningerØ, Ø cirkulærerØ, Ø cirkulæremålsætningerØ, Ø Folketingets pejlemærkerØ, Ø §'erØ, Ø central lovgivningsmæssig styringØ, Ø styringslovenØ, Ø folkeskolens formålparagrafferØ, Ø lovgivningsbindingerØ osv.

Lov anvender jeg desuden som en samlebetegnelse for den strøm af begreber, der alle henviser til loven som en referenceramme. Det kommer i de senere afsnit komme til udtryk, når den nuværende styring betegnes som en forældet Ø lovstyringØ, når den opgave der skal forvaltes udpeges som Ø kommunens myndighedsopgaveØ, når gårsdagens kommunen sættes lig Ø myndighedØ, når den politiske og administrative struktur samlet betegnes som en fastlåst Ø sektorstrukturØ og når styring og ledelse i lighed hermed betegnes som Ø sektorstyringØ, Ø lovstyringØ, Ø sektorspecialismeØ, Ø sektorspecialisterØ og Ø forvaltningsledelseØ. Fælles for disse betegnelser er, at de anvendes gennem hele forløbet som dækkende over forældede principper, der udelukkende går ud på at lade sig lovstyre.

Pres anvender jeg som samlebetegnelse for et hav af udtryk gennem alle tekster der grundlæggende refererer til omgivelser bestående af Ø borgereØ, Ø brugereØ, Ø kunderØ, Ø samspilspartnereØ, Ø samfundsforholdØ, Ø udviklingslinjerØ m.m. Omverdenen tildeles derfor ikke ét mærkat, men bliver nærmere tildels en bestemt funktion eller egenskab, typisk tematiseret som "det der presser sig på" (Projektnotat nr. 2, s. 22), og hvorom det gælder for kommunen at matche dette pres. Distinktionen lov/pres skal altså forstås på en bestemt måde. I en normal forståelsesramme giver det fuldt ud giver mening at opfatte f.eks. lovændringer som et pres det gælder om for kommunerne at modsvare. Dette er imidlertid ikke helt tilfældet i organisationsudviklingsforløbet. Her sættes pres nærmere lig de lokalkommunale omgivelser og er dermed udtryk for en slags markeds-, samfunds-, eller borgerorientering.

I et broget overblik over hvordan omgivelser italesættes som et pres, mener jeg at kunne dele disse ordrige omverdensbilleder op i to omverdenshorisonter. På den ene side en omverdenshorisont jeg vælger at kalde for *de samfundsmæssige forhold*. På den anden side en omverdenshorisont hvor *borgeren* sættes i centrum.

De samfundsmæssige forhold

De samfundsmæssige forhold fremhæves som forhold der menes at have betydning for kommunerne i al almindelighed og derfor som relevante at forholde sig til. F.eks. fremhæves:

"Udviklingslinjer henover 90'erne med bl.a. ændringer i befolkningssammensætningen - større krav om målrettet prioritering og ressourceindsats - øget kommunal indsats på uddannelsesområdet/beskæftigelsesområdet/erhvervs-området - øget interesse for kultur/livsværdier i et internationaliseret samfund - øget opdeling af befolkningen i A-B- og C-hold - en mere bevidst og kritisk borger-/brugergruppe - fortsat opgaveglidning mod det primærkommunale område." (Projektnotat nr. 3)

Udad til lægges der som sagt op til, at de samfundsmæssige forhold udgør den horisont hvor indenfor politiske temaer udpeges. Det stilles som et krav for – især politisk – at foretage en selvstændig udpegning, definerings og bearbejdning af samfundsmæssige temaer. Desuden indføres det som et – igen overvejende politisk – tema, at debattere og afklare hvad der overhovedet skal kendetegne kommunen. Det bliver således fremhævet som et politisk arbejde at tage stilling til *Økommunens regionsprofil*, *Økommunen i EF-perspektiv*, *Øturistprofilen* m.m. (F.eks. Projektnotat nr. 4 s. 23). De samfundsmæssige forhold udgør altså en forskel på den måde, at det ikke længere er de formelle og retlige principper der gøres til den primære referenceramme for politisk styring og, lige så vigtigt, administrativ opmærksomhed. Der er tale om en omverdenssættelse, der sprænger rammerne for en formel fastsat grænse for styring

I kravet om at kommunens særkende gøres til et politisk tema, fører det indadtil forestillingen om kommunen som én enhed med sig. Og det er selve spørgsmålet om kommunens rolle i forhold til de samfundsmæssige forhold der gøres påtrængende. Som den selvstændige afklaring af positionen hvorfra det nu giver mening af agere som aktør i samfund. Jeg vil fremhæve, at hvad kommunen er for noget, er ikke længere noget der forudsættes. Kommunens rolle sættes derimod til debat og derfor til genstand for forandring.

Borgeren

På den anden side udpeges en omverdenshorisont der først og fremmest sættes lig kommunens borgere og brugere. En omverdenshorisont der umiddelbart svarer overens med det formelle medlemskab givet ved kommunens indbyggere og skatteydere, og som derfor tilsyneladende ikke adskiller sig fra en formel styringsgrænse trukket op af loven. At borgeren sættes i centrum understreges ved, at der særskilt opereres med mål for borgeren. De politisk godkendte mål fremgår i begyndelsen af Projektnotat nr. 1 og udgør en del af rammerne for, hvad der overhovedet begrunder organisationsudviklingen. Målene er her gengivet i fuld længde:

- "1. At forbedre livsvilkårene for alle aldersgrupper ved en koordineret og rationel udnyttelse af kommunens samlede ressourcer.*
 - 2. Skabe helhed i kommunens opgaveløsninger ud fra borgernes ønsker og behov.*
 - 3. At løse opgaverne så tæt på borgerne som muligt afbalanceret med målet om en rationel udnyttelse af ressourcerne*
 - 4. At give borgerne størst mulig medindflydelse på opgavernes løsning gennem selvforvaltning.*
 - 5. At styrke lokalområderne gennem udvikling af det kulturelle og sociale liv i hver by.*
 - 6. At udvikle den kommunale virksomhed til borgernes eget serviceorgan"*
- (Projektnotat nr. 1, s. 3)**

Nu kan det næsten lyde som en tautologi at formulere mål for kommunens borgere. Det er trods alt dem der i forvejen fylder børnehaverne og skolerne og som benytter vejene og idrætshallerne. Og det er tillige den befolkningsgruppe der i forvejen gøres til genstand for styring inden for en formel fastlagt grænse trukket af loven. Det spørgsmål man kan stille sig selv er, at når borgeren sættes i centrum, er det så ikke kun nærliggende at antage det som sminke på en kommunale praksis der i sidste ende forsøges fastholdt og ikke ændret. Det vil jeg hævde er alt andet end tilfældet! Når borgeren sættes i centrum er det i det hele taget en handling af konstitutiv karakter. Det viser sig ved, at borgeren træder frem fordelt på to subjektpositioner. Den ene position er givet ved, at det er borgerens behov der sættes i centrum – en position hvor borgeren bl.a. omtales som kunde. Den

anden position vender jeg tilbage til og kan mest præcist betegnes ved borgeren-som-samspilspartner.

Når borgeren sættes som omverden er det ikke i en konkret udlægning af hvad behov og ønsker så består af, men nærmere i en understregning af den forskel hvor indenfor borgeren tilskrives mening. For det drejer sig ikke længere kun om gennem referencer til loven at afgøre hvad borgeren er berettiget til, men derimod fremover og til stadighed at indfri forventninger samt tilfredsstillende ønsker og behov. Forskellen er altså en meningsforskel! Som forskellen mellem *kunden* der skal serviceers og *klienten* der skal administreres.

De af kommunens opgavetyper der har borgeren som primære referencefigur, dvs. som ideal forsøger at indfri borgernes behov og forventninger, udpeges særskilt som *Øbedre borgerbetjening*, *Øde borgerrettede opgaver* og de "*servicemæssige opgaver*". Der lægges endvidere op til løbende at tage stilling til hvad kommunens service er for noget ud fra en forestilling om borgerens krav og forventninger. Serviceopgaven gives ikke mindst højprioritet i den forstand, at den retfærdiggør en revurdering og opdeling af kommunens opgavefordeling ud fra en bestemt forventningshorisont, nemlig ultimativt ud fra borgernes forventning til kommunen. Kort og klart konstateres det:

"At man bør sondre mellem de borgerrettede opgaver (der har service, myndighedsudøvelse og udvikling i sig) og så de interne stabs-/konsulentfunktioner, der skal understøtte de borgerrettede opgaveløsninger. Her tænkes primært på løn- og personaleområdet, økonomistyring og plankoordination" (Projektnotat nr. 3, s. 10)

Serviceopgaven har altså konsekvenser for en strukturering af den type opgaver der anses som borgerrettede og hvilke kompetencer det kræver at varetage denne aktivitet. Det har desuden konsekvenser for indretningen af de interne stabsfunktioner samt hvordan denne funktion nu meningsfuldt kan varetages som en konsulentfunktion. Jeg vil senere vise hvordan den administrative struktur organiseres i en opdeling mellem de borgerrettede opgaver og de interne funktioner og hvordan det trækker kravet med sig om nye principper for styring samt nye ledelses- og medarbejderroller. For nærværende vil jeg påpege, at det efterhånden står klart, at borgeren nu begrundes behovet for selvstændigt at udpege hvem der overhovedet kan betegnes som kunde sammenfattet i konstruktionen af interessentgrupper og interessentrelationer og for at kunne udpege og definere de problemer der kædes sammen hermed. Hvad sagen er for noget, er ikke længere noget der forudsættes som sat af lovgivningen og dermed noget der kan tages for givet. Det bliver derimod et krav selv at definere hvad sagen består af - den gøres i lighed med en afgørelse af kommunens position som aktør-i-samfund til genstand for et valg!

Som et modbillede til de servicemæssige opgaver positioneres altså den lovbundne løsning betegnet ved *Økommunens myndighedsopgave*. En opgave der erkendes som fastsat og *Øindrammet af lovgivningens cirkulærer* og som udpeges som noget negativt såfremt den står alene og tegner billedet af hele den kommunale opgaveløsning. En opgave der slet og ret anses for blind i forhold til at imødekomme borgernes krav og forventninger til den kommunale service, fordi den forbindes med et forældet ideal om korrekthed i sagsbehandlingen. Men selvom referencer til loven på den måde værdilades negativt er der alt andet lige ikke tale om at lovgivningen afvises. Tværtimod lægges der vægt på lovgivningen og dens fordring om korrekthed i sagsgangen som en vigtig forudsætning der skal være i orden og som en vigtig opgave for kommunen at forvalte.

Den forskel der sættes mellem de to opgavetyper er konstitutiv i den forstand, at den gennem alle projektnotater repeteres og anvendes som et skema for selviagttagelse. Ikke i en iagttagelse af hvad kommunen kan være for noget, men nærmere hvordan det giver mening at være kommune. Der skelnes i alt mellem tre opgavetyper, dvs. en organisation der er:

Ò... indrettet efter de forskellige opgavetyper: Service – myndighedsudøvelse – udviklingÒ (Projektnotat nr. 1, s. 20)

Hvad ÓudviklingÓ drejer sig om, kommer jeg ind på senere. For nærværende vil understrege, at organisationsudviklingen drejer sig om et skifte. Et skifte fra at varetage myndighedsopgaven med dets krav om korrekthed i sagsgangen, til at orientere sig mod borgeren og derfor give serviceopgaven primat. Skiftet er et udtryk for et bestemt blik. Det drejer sig især for politikere om at orientere sig mod kommunens borgere hvilket ikke mindst fremgår af de politiske målsætninger i Projektnotat nr. 1. Borgere kommer på den måde til at udgøre en politiske betegnelse. For institutionerne gælder det om at kunne orientere sig lokalt mod deres brugere. Brugere bliver på den måde en betegnelse for den mindre mængde af kunder der kædes sammen med institutionens arbejde. Samlebetegnelse for disse forskellige kundeforhold kaldes løbende for målgrupper eller målgruppeorientering. Pointen som efterhånden står klart er, at det især er kundernes krav og forventninger der sættes lig et omverdenspres og som det gælder for alle af kommunens aktører om at kunne matche. ÓTilpasningÓ, Óet matchÓ, Óopfyldelse af behov og forventningÓ bliver i det hele taget det magiske ideal det gælder om at indfri. Jeg nøjes med at kalde det for idealet om *tilpasning*. Og det gør jeg, fordi det er idealet hvorfra selve relationen mellem kommune og et omverdenspres søges organiseret. For nærværende har jeg vist, hvordan det kommer til udtryk ved bedre borgerbetjening og i en opprioritering og typificering af kommunens serviceopgave. Og senere viser jeg, hvordan beslutningen om ny struktur samt styre-og ledelsesprincipper har ét tilfælles. De anses alle som midler i forsøget på at gøre kommunen tilpasningsdygtig. Og de lader sig derfor alle begrunde i et omverdenspres, især givet ved borgeren.

Denne omverdensrelation betyder samtidigt, at kommunens ÓmyndighedsrolleÓ ikke længere giver mening, som den primære selvbetegnelse. En betegnelse der refererer til en kommunal rolle der hører fortiden til og udgør et sanktionsregister der står til rådighed overfor dem der måtte have indvendinger mod den serviceorientering organisationsudviklingen lægger så stærkt vægt på.

Sammenfatning

Nedenstående skema udgør rækken af grundlæggende forskelssættelser – som de meningsfulde begrebspaar muliggjort gennem distinktionen lov/pres.

Distinktion	Lov/pres	
Omverden	Lovgivningen: Cirkulærer, lovens målsætninger m.m.	Pres: De samfundsmæssige forhold Borgeren
Opgave	Myndighedsopgaven	Serviceopgaven
Rolle	Myndighed	Moderne virksomhed
Ideal	Korrekthed	Tilpasning
Egen typificering	Subjekt-for-loven	Aktør-i-samfund

I nærværende afsnit har jeg vist hvordan distinktionen lov/pres udgør måden hvormed der (selv-)iagttages, dvs. den forskel hvor indenfor der betegnes. En distinktion der præcis er kendetegnet ved at kunne sætte en forskel mellem begreber og som sådan udgør et mulighedsrum der kløver sig i to. Dette rum af mulige iagttagelser kommer til udtryk i to forskellige subjekt-objektrelationer. På den ene side sættes kommunens nuværende rolle som en forældet myndighed – en position der er kendetegnet ved at kommunen sættes som subjekt-for-loven. På den anden side formuleres kommunens forestående situation som en moderne virksomhed – en position der er kendetegnet ved et radikalt skifte hen imod at erkende sig selv som aktør-i-samfund. To subjekt-objektrelationer der betegner skiftet fra at orientere sig i et realpolitisk rum fremfor i et lovbundet, dvs. en politisk og administrativ temaplanlægning der løbende skal beskæftige sig med samfundsmæssige og borgerrettede temaer og med den kontinuerlige formulering af målsætninger for kommunens særkende i en afklaring af kommunens udvikling. To positioner der betegner et skifte fra som forvaltning og institution at skulle administrere klienter til at serviceere kunder. To positioner der desuden har konsekvenser for hvad der overhovedet opfattes som kommunens opgave. For der skelnes konsekvent mellem kommunens myndighedsopgave der hensættes som forudsætning til fordel for serviceopgaven der nu får primat. Denne typificering er en overskridelse af grænsen hvor indenfor lovgivningens målsætninger og cirkulærer henvender sig og definerer rammer eller retningslinjer for hvad sag, problem og løsning kan bestå af. Dermed også sagt, at en servicering af kunden indebærer, at hverken problemet eller sagen er givet i forvejen – det gøres derimod til genstand for italesættelse, konkretisering og beslutning. Hermed træder der et helt nyt felt for italesættelse frem. Det drejer det sig om at sætte ord på noget så abstrakt som tilfredsstillelse af behov og indfrielse af forventninger i en samtidig formulering af nye serviceydelser og justering af gamle. Og det drejer sig om at opbygge en bestemt type af viden, nemlig en viden om kunden samt en viden om kommunen som servicevirksomhed i forsøget på at indfri et ideal om tilpasning.

Til sidst vil jeg pointere, at de pointer jeg har fremhævet måske kan forekomme deduktive, tenderende til det spekulative, idet der er brugt meget få sider på at fremhæve nogle ret så grundlæggende forhold af konstitutiv karakter. Hertil vil jeg indskyde to bemærkninger. På trods af en komprimeret gennemgang refererer jeg til et bredt udsnit af tekster i forsøget på at etablere et meningsfuldt og ikke alt for gnidret overblik over den kontekst og de begrundelser der anvendes i formuleringen af nye strukturer og nye principper for styring, dvs. for organisationsudviklingens hovedkomponenter. Som sådan er det min hensigt at gøre rede for rækken af forskelssættelser der gennemsyrrer hele organisationsudviklingsforløbet og som i den videre analyse dukker op som strømme af re-aktualiseringer.

Den politiske og administrative struktur

Den nye politiske og administrative struktur udgør som sagt det første af de af organisationsudviklingens hovedtemaer der indstilles til beslutning. Jeg vil her vise hvordan afklaringen af den politiske og administrative struktur formuleres indenfor distinktionen lov/pres. Distinktionen kommer dels til udtryk i en ret så grundig problematisering, der med al tydelighed viser, hvordan lov som omverden udgrænses i en konsekvent orientering mod et omverdenspres. Og distinktionen kommer desuden til udtryk i selve indretningen af den politiske og administrative struktur, hvor det især er serviceopgaven der gives første prioritet.

I det problem der begrundet udseendet af en ny struktur, er der ikke noget af tage fejl af. Meget betegnende slås det bl.a. fast:

"at den nuværende – ret sektoropdelte struktur – i for høj grad er en barriere for en udvikling, hvor f.eks. stadigt bedre borgerbetjening og intern effektivisering er i fokus." (Projektnotat nr. 3, s. 71)

Den nuværende sektoropdelte struktur fremhæves i det hele taget som en struktur, der tilgodeser lovgivningen mere end den forstår at orientere sig mod de samfundsmæssige forhold og især tilgodeser de behov som borgere måtte have. Det første problem der begrundet en ny struktur er således det eksisterende mis-match mellem på den ene side den nuværende sektoropdeling der sættes lig gårdsdagens rolle som myndighed og på den anden side en omverden der stiller helt andre krav til morgendagens politiske og administrative struktur.

Det andet problem der rejser sig, retter sig indad. Der formuleres et behov for politisk at kunne behandle temaer af samfundsmæssig og kundemæssig karakter, der går på kryds og tværs af den nuværende udvalgsstruktur. Som konsekvens heraf understreges behovet for at det politiske niveau kan fungere som én enhed og det politiske arbejde kan tage form som et samarbejde i en klar opprioritering af de samlede byrådsarbejde. På samme vis problematiseres den nuværende skarpe forvaltningsopdeling for ikke at kunne tilgodese et samarbejde på tværs. Problemet består derfor samlet i, at en samstemning af kommunens opgaveområder, det administrative ledelsesarbejde og det politiske udvalgsarbejde i forhold til at skabe en sammenhængende helhed - en moderne virksomhed - vanskeliggøres af den nuværende alt for skarpe administrative og politiske opdeling i en forvaltningsstruktur og en udvalgsstruktur. Hvad vi normalt forbinder med en kommunalpolitisk og administrative struktur forsvinder dermed og der bliver stedet formuleret et særegent præmis for samme. For strukturen sættes ikke som et mål i sig selv, men som et middel der sætter borgeren i centrum; ikke som en fastlåst struktur, men en struktur der kan tilpasses opgaven; og slet ikke en struktur der primært refererer til loven, men en struktur der skal understøtte en målstyring. I en redefinering af de kommunale strukturer fremgår det som et stålsat præmis under overskriften *ØStruktur er et middel – ikke et målØ* at:

ØDet har hele vejen igennem organisationsprojektet været Øbanket fastØ, at strukturmoderniseringer i Stenløse Kommunes administration er et middel blandt mange ledelsesmidler til at nå en ønsket udvikling (...) En ny struktur skaber således ikke i sig selv nye tilstande, bedre service mere effektivisering. En ny struktur kan sammen med alle andre ledelsesstrategier sikre målopfyldelseØ (Projektnotat nr. 3, s. 10)

Efter at have vist hvordan incitamentet for nye strukturer udgør et omverdenspres og har til formål at understøtte serviceeringen af borgeren, vil jeg som eksempel herpå fremhæve,

hvordan udseendet af en ny politisk og administrativ struktur tager form og indstilles til beslutning. På det politiske niveau handler det kort sagt om, at en flydende politisk projekt/temastruktur skal afløse den nuværende fastlåste udvalgsstruktur. Formålet er at kunne behandle temaer af borger- og samfundsmæssig karakter på tværs af de stående udvalg. En arbejdsform hvor det ikke gælder om at tilpasse opgaven efter strukturen, men strukturen efter opgaven.

Den nuværende *forvaltningsstruktur* bliver i lighed med den politiske sektoropdeling problematiseret indenfor forskellen lov/pres – ret så grundigt endda! Og det får organisatoriske konsekvenser i en konsekvent omorganisering af den administrative struktur og en revurdering af ledelsesstrukturen. Blandt de barrierer der findes på administrativt niveau fremhæves meget betegnende:

"Vurderingen af, at Stenløse kommunes nuværende organisation i vidt omfang er præget af en traditionel sektorisering - med sektorchefer og sektorspecialister - af detailpolitiske debatter - af uklarhed i kompetencefordelingen mellem det politiske og administrative." (Projektnotat nr. 3, s. 7).

I et formuleret alternativ disponeres strukturen i en grundlæggende opdeling mellem et borgervendt ansigt udadtil, og en backupfunktion indadtil. Grundstenen i den administrative struktur bliver:

"at man bør sondre mellem de borgerrettede opgaver og så de interne stabs-/konsulentfunktioner, der skal understøtte de borgerrettede løsninger. (Projektnotat nr. 3, s. 10).

Formålet med den administrative struktur er, at den bedst muligt understøtter følgende syv mål:

- Ø1. En effektiv udnyttelse af personalets ressourcer.
 2. Hurtig – og let omstillelig (fleksibel) – sagsbehandling, service og produktion, hvor ansvaret er lagt så langt ud som muligt.
 3. Hermed en opgaverelateret organisation med det antal ledere, der er nødvendigt.
 4. En organisations, der stiller krav til medarbejdernes kvalifikationer.
 5. Hvor organisationen er indrettet efter de forskellige opgavetyper: Service – myndighedsudøvelse – udvikling.
 6. En dynamisk, synlig og tværgående (koordinerende) ledelsesstruktur.
 7. Den fortsatte (styrede/målrettede) selvforvaltning, så der skabes balance mellem politik, ledelse og den Ødecentrale hverdag
- (Projektnotat nr. 3, s. 72)

Jeg vil fremhæve, at der samtidigt defineres en ny administrativ ledelsesstruktur. Og bl.a. udpeges der en ny direktion med alle afdelinger som ansvarsområde. Forfølges direktion som begreb, viser der sig en udvikling fra blot at fungere som en anden betegnelse for chefgruppen sammensat af forvaltningschefer, til at udgøre et tremandsforum der har begge forvaltninger som ansvarsområde (Projektnotat nr. 3). Dermed sker der en væsentlige forskydning i hvad der sættes som objekt for den administrative topledelse; fra idealet om at samstemme forvaltningernes arbejde i forhold til hinanden, til at træffe beslutninger gældende for hele administrationen. Det skal ikke forstås på den måde, at hver afdeling nu sættes under administration. Tværtimod bliver der lagt mere ansvar og kompetence ud til hver afdelingschef i en understregning af hver af afdelingernes autonomi. Den ny direktion skal altså ikke beslutte på vegne af, men fungere som en backupfunktion for afdelingerne.

Sammenfatning

Jeg har i skemaet nedenfor sammenfattet hvordan en ny politisk og administrativ struktur formuleres indenfor forskellen lov/pres og hvilke forskydning af begreber det fører med sig.

Distinktion	Lov/pres	
Begrundelsesfigur	Lov	Borgeren-som-kunde Samfundsmæssige forhold
Politisk struktur	Sektorstruktur	Projekt-temastruktur
Administrativ struktur	Forvaltningsopdelt	Borger/backup
Strukturens funktion	Opgaven tilpasset strukturen	Strukturen tilpasset opgaven

Først og fremmest træder *distinktionen* lov/pres frem som den forskel hvormed nye politiske og administrative strukturer formuleres. Og især bliver det tydeligt at distinktionen aftegner et omverdensforhold der indsættes som en *begrundelsesfigur* – i en temmelig konsekvent udgrænsning af loven til fordel for en orientering mod et omverdenspres. Hvad der er afgørende at lægge mærke til er, at når den *politiske struktur* søges organiseret temporært omkring forskellige tværsektorielle temaer, viser det en overskridelse af en formelt given og fastlåst udvalgsstruktur. Og når den *administrative struktur* formuleres med udgangspunkt i borgeren, er det en forskydning fra at orientere sig i forhold til et udvalgsarbejde og drive sin egen forretning, til, i samarbejde med et samlet byråd, at orientere sig mod et omverdenspres. Den administrative struktur overskrider altså grænserne givet ved den traditionelle sektoropdeling. Et særtræk ved både den politiske og administrative struktur er, at den langt fra repræsenterer en fastlåst enhed. For en af de fornemste karakteristika består netop i dens *funktion*, nemlig at lade strukturen tilpasse sig opgaven fremfor at lade opgaven tilpasse sig strukturen. Igen vil jeg fremhæve, hvordan strukturen udstyres med et bestemt blik. Som et skifte fra før at orientere sig i en skelnen mellem oppe/nede i en korrekt forvaltning af loven til at orientere sig i en skelnen mellem inde/ude; i dette tilfælde i en konsekvent opdeling af strukturen i en borgerrettet og en backupfunktion. Og hvad der er afgørende at lægge mærke til er, at det er hele kommunen der gøres til genstand for iagttagelse i sådan en grad, at kommunen som én enhed gøres til genstand for styring til fordel for den traditionelle sektoropdeling. Det kommer ikke mindst til udtryk i direktionsmodellen, der har hele administrationen som ansvarsområde.

Styring og ledelse

Formuleringen af nye principper for ledelse og styring udgør det andet hovedtema i organisationsudviklingen og er især det tema der tegner hele forløbet som en diskursiv begivenhed. Målstyring indtager pladsen, hvormed det giver mening at forestille sig kommunen samordnet som enheden af den moderne virksomhed; og det er især en skelnen mellem og kravet om selvstændigt at fastsætte egne mål og midler der udgør organiseringen af en diskursiv praksis hvormed det overhovedet bliver muligt at håndtere positionen som aktør-i-samfund.

Men først vil jeg påpege, at formuleringen af en ny styringsmodel og nye principper for ledelse på samme vis som ved den nye politiske og administrative struktur finder sin begrundelse i en

problematisering. I lighed hermed handler det om, at det nu er nødvendigt at indføre nye principper for styring og ledelse på grund af et omverdenspres, der stiller krav som den nuværende sektorstyring ikke kan honorere og som myndighedsopgaven ikke alene kan indfri.

På minussiden af distinktionen lov/pres sættes altså loven. Og lov italesættes på en måde hvor det er selve lovgivningens og Folketingets suverænitet der bliver sat spørgsmålstegn ved. Først og fremmest sættes den op til eksplicit overvejelse som:

"Den virkelighed, vi bevæger os rundt i, er jo i vidt omfang allerede rammet ind af lovgivningens målsætninger (cirkulæremålsætninger) hvor Folketinget på borgernes vegne har sat pejlemærkerne op. Vi finder målsætningerne i folkeskolelovens § 1 og 2 – i Lov om folkebiblioteker – i dagplejecirkulæret etc." (Projektnotat nr. 1, s. 11).

Hvad der hentydes til i citatet, og som det tillige fremgår i flere hovedtekster, er, at lovgivningen tildeles en helt speciel status. Loven sættes lig det sted hvor sagen og derfor problemet allerede er formuleret, eller givet udefra, gennem (cirkulære-)målsætninger og tildels reglerne for dens gennemførelse og afgørelser. Et forhold der anses som problematisk og som gøres til et ledelses- og styringsproblem på grund af et omverdenspres der stiller helt andre krav end den nuværende lovstyring kan indfri og den nuværende sektorspecialisme kan varetage.

Hvad ledelse angår bliver det gjort klart, at der for så vidt ikke er noget galt med Folketingets love, men i samme åndedrag fremhæves det, at ved at referere til lovgivningen, bliver kommunens egen ledelse af aktiviteterne bypasset som et anonymiseret mellemlid i en direkte relation mellem Folketinget og den enkelte medarbejders faglighed. Konsekvensen er at:

"Et arbejde uden kommunalt formulerede overordnede mål og delmål er således ikke et hovedløst arbejde! Det der derimod kan være tale om er, at vi legitimerer en række små "mål-middel-anarkier". Og det kan man ikke bebrejde den enkelte, men lederne, hvis det er uønsket". (Projektnotat nr. 1, s. 10-11).

En situation der langt fra er holdbar, hvis der ønskes en samlet styring af kommunen. Behovet formuleres altså som et fravær af ledelse. Et fravær der skyldes den nuværende sektorstyring, hvor hvert udvalg, forvaltning og institution hver især refererer direkte til loven. Som følge heraf udskilles og positioneres ledelse som en central temafigur. Ikke som en justering af allerede givne principper for god forvaltningsskik, men som et radikalt skifte der lægger op til en afklaring af hvad ledelse kan være for noget. Problemet bliver tofoldigt. Det ene problem består i at afklare hvordan der nu kan ledes og styres på holdningsdimensionen samt på indholdet og kvaliteten af kommunens serviceydelser, til forskel for udelukkende at lade sig lovstyre og at beskæftige sig med en økonomisk styring af kommunens budgetter. Det andet problem består i, at hvis det eksisterende tomrum mellem på den ene side lovgivningen og Folketingets målsætninger og på den anden side den enkeltes faglighed fordelt på institutionerne skal udfyldes, stiller det kravet til en ledelse af hele kommunen som én enhed. To problemer der aktualiserer et behov meget præcis udtrykt som:

"en øget professionalisme/øget bevidsthed om "Stenløsesammenhængen" mellem mål og midler" (Projektnotat nr. 1, s. 12. Bemærk: Min understregning)

Hele præmisset for ledelse formuleres således i en grundlæggende skelnen mellem mål og midler; som grundbegreberne i en praksis hvormed der kan styres på holdningsdimensionen samt på indholdet og på kvaliteten af kommunens serviceydelser.

Hvad der konkret udgør forskellen mellem mål og midler forbliver usagt. Men pointen er, at forskellen udgør en ræsonnementsfigur der stiller krav til selvstændigt at formulere egne mål for egne aktiviteter. Og hovedaktiviteten er klar nok:

"En privat virksomhed kan ganske enkelt ikke fungere, hvis ledelsen ikke konstant markere visioner/overordnede mål/delmål/operationelle strategier. Hvordan skal medarbejderne overhovedet vide i hvilken retning de skal bevæge sig i hverdagen uden sådanne pejlemærker". (Projektnotat nr. 1, s. 10-11).

I lighed hermed, karakteriseres den nuværende styring som en virkelighed der i vidt omfang allerede ér rammet ind af lovgivningen. Denne styringsmodel fremhæves gennem hele tekstmaterialet som f.eks.:

Den traditionelle sektorstyring, Sektoriseringen, Æmyndighedsudøvelse og Den central lovgivningsmæssig styring.

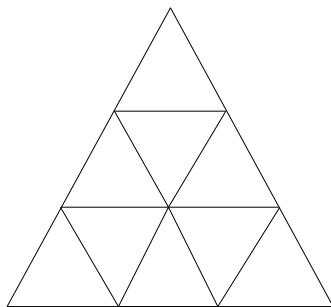
Problemet bliver igen, at den nuværende sektorstyring i det hele taget sættes lig det at lade sig lovstyre udefra, hvorfor styring bliver et spørgsmål om at forvalte. Som svaret på dette problemkompleks, fremhæves en styring af kommunens eget serviceniveau. En styring der baserer sig på *Stenløsesammenhængen* mellem mål og midler og dermed en styring, der afkræver en refleksion over, hvordan kommunen samordnes som én enhed.

Valget af målstyring, vil jeg understrege, har et eksistentiel tilsnit i og med at spørgsmålet om hvad der kan gøres til mål og midler afkræver en intern begrundelses- og afgørelsestvang fordi svarene ikke er udstukket "ovenfra" og som sådan ér givet på forhånd. For målstyring indebærer en selvstændig udpegning af det serviceniveau især borgernes forventninger og behov byder kommunen at den kán varetage i forhold til hvad loven byder kommunen som myndighed at de skál gøre. Og udfordringen bliver, hvordan kommunen som enhed og hvordan den politiske ledelse, den administrative ledelse og de selvforvaltede institutioner herved kan samordnes og samtidig reflektere sig selv som dele af en omverden bestående af kunder. Hvad der imidlertid er afgørende at holde fast i er, at kommunens rolle som myndighed og derfor varetagelsen af en lovstyring understreges som en vigtig *forudsætning*, men *ikke* sættes som et mål i sig selv og *slet* ikke som det ultimative argument for en ny styringspraksis. Den ene styringspraksis gøres altså til den andens forudsætning.

Efter indledningsmæssigt at have vist hvordan behovet for styring og ledelse gør sig påtrængende, vil jeg gå et spadestik dybere og først vise hvordan målstyring finder sit specifikke udtryk. Det gør den i hovedtræk på to måder. Dels i en afklaring af hvordan der kan skabes en indholdsmæssig samordning mellem det politiske, det administrative og det selvforvaltede niveau gennem målstyring. Dels i en afklaring af hvad forskellen mellem mål og midler består af. Det drejer sig nu ikke om blot at iagttage meningsfulde selvbetegnelser for hvad kommunen kan være for noget. Spørgsmålet går derimod et skridt videre og stiller skarpt på, hvordan kommunen nu søges styret som én virksomhed i et formuleret alternativ til lovstyring.

Målhierarkiet

I forsøget på at skabe en *indholdsmæssig samordning* har jeg allerede vist hvordan samordning sættes lig etableringen af lokale sammenhænge, som *Stenløsesammenhængen* mellem mål og midler. Inden for denne ramme søges de tre styrings- og ledelsesniveauer, det politiske, det administrative og det selvforvaltede niveau, forbundet i et *Ømålhierarki*.



**Figur 1. Forsimplet tilvirkning
af illustration i Projektnotat nr. 3**

I referencer til målhierarkiet fremstår kommunen som en enhed af selvstændige aktører, fordelt på de tre styringsniveauer. De politiske aktører udpeges som udvalg og primært byråd. Aktører på det administrative niveau udgør afdelingsledelsen, men fortrinsvis den nye direktion. Og sidst udpeges ledelsen af de selvforvaltede institutionerne som selvstændige aktører.

I det *politiske* arbejde drejer det sig om at tilstræbe:

"en bredde henover visioner/overordnede mål/delmål/de væsentlige strategier/prioriteringer/ økonomirammer/kontrol/dialog" (Projektnotat nr. 2, s. 30)

Som eksempler på disse politiske mål har jeg før fremhævet "*kommuneprofil/regionsprofil*", "*Stenløse Kommune i EF-perspektiv*", "*Stenløse's turistprofil*", "*evaluering af den politiske struktur/arbejds måde*" (Projektnotat nr. 4, s. 23). Disse temaer, mål og visioner anses som resultatet af et samlet byrådsarbejde muliggjort gennem projekt-temastrukturen i forsøget på at indfri et ideal om tilpasning til et omverdenspres.

Pointen jeg vil fremhæve her er, at i målhierarkiet tjener de politiske udmeldte temaer og mål en samordende funktion. Ikke kun som en samordning af det politiske arbejde, der nu skal til at vænne sig til at arbejde med de brede linjer i stedet for at tænke i sektorer, men tillige som muligheder og frihedsgrader for den videre formulering af operationelle mål blandt de selvforvaltede institutioner. I en klarlægning af målhierarkiet, bliver det således tydeligt hvordan der formuleres krav til det politiske niveau og de selvforvaltede institutioner. Hvor udvalg og byråd begrænser sig til egentlige generelle og overordnede politiske spørgsmål der ikke direkte blander sig i de enkelte institutioners selvforvaltning, der så begrænser sig til at handle om faglige spørgsmål. Og det bliver ligeledes gjort klart, at der i denne aktivitet ikke forlanges et helhedssyn af de selvforvaltede enheder, men at det ligger placeret hos byrådet (Projektnotat nr. 2).

Ledelsen blandt de *selvforvaltede institutioner* bliver her sat i en dobbeltrolle. På den ene side sætter det ledelsen ind i et klassisk autoritetsforhold, som dem der får til opgave at indfri og operationalisere de politisk udmeldte mål og visioner – et samordningsprincip

der i særdeleshed understreger det hierarkiske aspekt i målhierarkiet. Men hvad der er værd at lægge mærke til er, at blandt de selvforvaltede institutioner lægges der desuden op til et samarbejde omkring en række faglige problemer indenfor et specifikt opgaveområde og ikke nødvendigvis tilknyttet den enkelte institution. Det skal forstås på den måde, at de selvforvaltede institutioner skal arbejde på tværs, i de tilfælde problemerne ikke har med hver af institutionerne at gøre. Der lægges dermed op til lokale målformuleringsprocesser i og mellem de selvforvaltede institutioner, hvor de skal reflektere egne mål og anvendelse af egne midler i lokale løsninger der tilgodeser den specifikke kundegruppe bedst muligt. Forskellen består altså i ikke at lade sig målstyre, men at styre efter egne mål. Dermed også sagt, at det gælder om for de selvforvaltede institutioner selvstændigt at orientere sig mod deres brugere, ved at udpege og at sætte ord på brugernes behov og forventninger; selvstændigt at tage stilling til sig selv som serviceudbyder; og selvstændigt at tage stilling til opgavens indhold og omfang.

Indtil videre burde de står klart, at det væsentligt træk ved målhierarkiet er, at der etableres et rum for indholdsmæssig samordning. Men samtidigt bliver det tydeligt, hvordan de enkelte selvforvaltede institutioner, og relationen imellem disse, tildeles en højere grad af selvbestemmelse. Hierarkiet udtrykker derfor en spænding. Den repræsenterer på en og samme tid muligheden for en hierarkisk samordning, men også en af-hierarkisering givet ved uddelegering af en betydelig autonomi på det indholdsmæssige område. Jeg vil hævde, at det er lidt af et paradoks der nu træder frem. For målstyring formuleres som en overgribende styringsmodel, som en model der tillader dem for oven at lede dem for neden på en bestemt måde. Samtidigt indikeres, at hver selvforvaltet aktør skal styre sig selv, inkl. administrationen. En tilstand jeg vender tilbage til søges løst og samtidigt opretholdt gennem en betydelig styrkelse og selvstændiggørelse af den tværpolitiske dialog, af dialogen i og mellem de selvforvaltede institutioner samt ikke mindst dialogen mellem det politiske og det selvforvaltede niveau.

Man kunne så let foranledes til at tro, at hele *administrationen* sættes ud af spillet i en konkret udlægning af hvordan politikken og de selvforvaltede enheder kan (mål-)styre sig selv og samordne sig under hinanden. Det er imidlertid alt andet end tilfældet! Den administrative ledelsesopgave gøres især til en opgave der positioneres kraftigt, konkretiseres i specifikke opgavebeskrivelser og i jobprofiler der belægges med konkrete forventninger til nye ledelseskvaliteter. Jeg vil her kort berøre hvordan den administrative ledelsesopgave positioneres og jeg vender senere tilbage til en beskrivelse af de kvaliteter der knyttes sammen hermed.

Jeg har allerede vist hvordan dele af administrationen placeres i en ny struktur som en vigtig intern backup- og servicefunktion. Meget symptomatisk er det desuden, at det sættes som en opgave i sig selv, at sikre en indholdsmæssig samordning, dvs. at der på den ene side formuleres politiske og operationelle mål og at der på den anden side sker en samordning herimellem. En funktion der dels indebærer en servicering af de selvforvaltede institutioner, dels at sørge for, at der sker en gennemslag af de politiske målsætninger i det faglige arbejde blandt institutionerne. Og det bliver især en opgave for den nye direktion, der har hele enhedsforvaltningen som genstand. I kommissoriet for den fremtidige direktion fremgår det meget betegnende:

ØDet er direktionens helt overordnede opgave at lede Stenløse Kommunes administration. D.v.s. – ud fra lovgivning/politiske mål/retningslinjer – sikre, at der opstilles fælles overordnede mål (og delmål, at lægges strategier for målopfyldelsen, og at der skabes de sociale samspil, borgere, medarbejdere, ledere og politikere imellem, der får strategier og mål til at hænge sammen.Ø. (Projektnotat nr. 3, s. 62)

Jeg vil for egen regning hævde, at hierarkiet så og sige vendes på hovedet og det er en meget god betegnelse for den position og funktion den administrative ledelse tildeles. Hvad jeg hentyder til er, at det er medarbejderne blandt de selvforvaltede institutioner, næst efter borgeren, der indsættes som hovedpersonen. F.eks. fremgår det:

"Det er chefgruppens opfattelse, at Stenløse Kommune har – og fremover i stigende grad vil få – ansvar/kompetence (handleret i den enkelte sag) på et højt niveau. Principielt skal den enkelte medarbejder kunne handle i den enkelte service- eller myndighedsudøvende situation overfor borgerne i stort set alle sager. Ledelsessystemets støttende ansvar er, at sikre de administrative, fagligt udviklende og koordinerende støttebehov" (Projektnotat Nr. 3, s. 32)

Hvad der bliver specielt mærkbart er, hvordan ledelse generelt set positioneres som en aktivitet der sættes synonym med hele middelsiden, en særstatus der understreges ved at ledelse placeres som det sidste og afgørende middel i en række af årsagskæder der i sidste ende fører frem til indfrielse og etablering af de visioner og mål der skal sikre tilpasning. Rækkefølgen er ret repræsentativ for de opgave- og refleksionskrav der i det hele taget forbindes med en ny form for administrativ ledelse og især direktion. Det handler om ikke mindre end:

"1) Overordnet idé-grundlag, visioner og mål. 2) Hvem er vi til for? Og hvordan gør vi lokalsamfund/brugere medansvarlige for vores serviceudvikling? 3) Hvordan udvikler vi i lyset heraf vores ydelser? 4) Hvordan arbejder visammen – og organiserer os i frontledende. 5) Hvordan følger vi kvaliteten i vores arbejde? 6) Information (markedsføring) – image og interessenstrategi. 6) Den overordnede organisering – hvordan skal den stimuleres? 7) Vores interne kultur – hvordan skal den støtte? 8) Personaleudviklingen skal med. 9) Hvad er så god ledelse?" (Projektnotat nr. 1, s. 25-26. Bemærk: Nummerering egen tilvirkning)

Den administrative ledelse, og i særdeleshed direktionen, tildeles igen en dobbeltfunktion. Ikke kun i kravet om at formulere mål, men som dem der i det hele taget forstår at håndtere de midler der kan understøtte en målstyret praksis. Ikke blot som deltagerberettiget, men også som dem der sikrer deltagelse. Ikke blot som en aktør i helheden, men desuden som dem der varetager en samordning af helheden. Og ikke mindst i en forskydning fra et ansvar der handler om en styring af borgerne, til at sikre en styring mod borgerne.

Forestillingen om enhed

I et tilbageblik henover analysen, bliver det tydeligt, at distinktionen lov/pres er en forskel der kommer til udtryk som et skifte i hvad kommunen kan være for noget. En distinktion der betegner et skifte fra myndighedsrollen til virksomhedsrollen; fra lov til behov; fra lovstyring til målstyring; fra sektoropdeling til målhierarki; fra sektorspecialisme til moderne virksomhedsledelse m.m.

Jeg har i nærværende afsnit vist, hvordan det problem der i det hele taget motiverer behovet for en ny form for styring, er det eksisterende mis-match mellem på den ene side den nuværende sektorstyringsmodel, der lader sig begrunde i en lovbunden omverden og på den anden side et omverdenspres der stiller helt andre krav til en kommunal styringspraksis. Jeg vil hævde, at det der gennemsyrrer disse tematiseringer er et bestemt ideal. På den ene side abonnerer sektorstyringsmodellen på et ideal om korrekthed i sagsgangen – et ideal der forsøges henlagt som forudsætning. I stedet udgør målstyringen, og i det hele taget hele

organisationsudviklingsforløbet som begivenhed, forsøget på at indfri et tilstræbt ideal om tilpasning.

Jeg har især fremhævet, hvordan kommunen søges arrangeret som enhed – som et af de væsentligste træk ved målstyring. Her viste jeg hvordan forestillingen om kommunen som enheden af den moderne virksomhed omsættes til en operationel styringsmodel.

Man kunne så hastigt spørge efter den helt store nyhedsværdi i denne samordningsmodel, for kommunens tre klassiske styringsniveauer, nemlig den politiske styring, den administrative styring og de selvforvaltede institutioner bliver der jo ikke rokket ved. Pointen er imidlertid, at disse autoritetsstrukturer rekontekstualiseres indenfor et mål-middel-hierarki, hvorfor jeg vil hævde, at der sker en forskydning af koden for samordning. Det der styrer relationerne mellem niveauerne er nu hverken af traditionel økonomisk eller retlig karakter hvis hovedræsonnement henholdsvis bygger på forskellene hvad har vi råd til/ikke råd til eller hvad er korrekt/ukorrekt? Denne form for samordning hensættes derimod som forudsætningsfigur i et ræsonnement der til forskel herfra tillader en indholdsmæssig samordning i og mellem styringsniveauer, især begrundet i og rettet mod et forestillet rum af behov og forventninger i en omverden. Og ledelse tegner sig her som en bestemt aktivitet, nemlig at målstyre. Ikke af lade sig målstyre. Heller ikke at målstyre andre. Ledelse betegner derimod evnen til og kravet om at træde ind i et refleksivt rum for italesættelse, organiseret omkring formuleringer af egne mål og midler. Denne definerings af grundbegreber samt kravet om deres brug, peger på, at enhed også kan forstås på et andet ordensniveau, nemlig kommunen som enheden af et fælles sprog. Det skal forstås på den måde, at forskellen mellem mål og midler simpelthen er en 2. Ordens udpegning, fordi det angiver indenfor hvilke forskelle og med hvilke grundbegreber det overhovedet lader sig gøre som aktør(er) at sætte sig i relation til en omverden og til hinanden.

Drift/udvikling

Distinktionen drift/udvikling er den anden distinktion der kendetegner organisationsudviklingen som begivenhed. Det særegne ved distinktionen er, at den adskiller sig fra distinktionen lov/pres ved ikke af differentiere mellem forskellige omverdener for styring og heraf forskellige styringsprincipper. Distinktionen drift/udvikling handler derimod om ét styringsprincip, nemlig målstyring.

I nærværende afsnit vil jeg derfor vise hvordan distinktionen drift/udvikling gør en forskel i forhold til hvad målstyring kan være for noget – primært i forsøget på at arrangere kommunen som enhed i en radikal anderledes udformning end den hierarkimodellen tilbyder. Det skal forstås på den måde, at hierarkimodellen i store træk handlede om, hvordan de politiske, administrative og selvforvaltede aktører hver for sig indgår som del af en helhed betegnet ved et mål- og middelhierarki. I dette afsnit vil jeg imidlertid vise, hvordan der i en *samspilsmodel* stilles krav til selve relationen mellem de forskellige aktører. Forskellen består i, at hierarkimodellen ønsker samordning af indhold. Samspilsmodellen orienterer sig derimod efter processen, som den opgave der består i at tilrettelægge dialogens muligheder og betingelser og derfor hvordan, hvornår og med hvilket formål dialogen mellem de forskellige aktører kan føres. De to modeller, vil jeg hævde, repræsenterer en forskydning i ordensniveau. Mens hierarkimodellen beskæftiger sig med hvordan der kan styres på indholdet, handler samspilsmodellen om at styre de dialogiske præmisser og derved betingelserne for denne selvstyring. Før jeg når til denne konklusion, vil jeg pointere hvordan distinktionen

drift/udvikling aktualiserer et bestemt blik for en omverden. Meget symptomatisk for en omverdensopfattelse, konstateres det f.eks., uden nogen yderligere begrundelse, at kommunerne i det hele taget er inde i en kraftig udvikling. En udvikling der bl.a. betegnes som ikke mindre end:

"den øjensynlige "revolution" der sker i kommunerne i disse år" (Projektnotat nr. 2, s. 7).

Udvikling bliver fremskrevet som en tilstand i omverdenen, der på lige fod med et omverdenspres, gælder om for Stenløse Kommune at kunne matche (Projektnotat nr. 2, s. 7). Men derefter ophører så ligheden. Og derved lader udvikling som en omverdenstilstand sig forklare. For udvikling sættes ikke lig ét bestemt pres, og det har ikke på samme måde som et omverdenspres bestemte referencefigurer givet ved de brede samfundsforhold og borgeren-som-kunde. Hvad der gennemsyrrer begrebet i brug er alene det forhold, at omgivelser er under konstant forandring; at selve forandringen sættes som en permanent tilstand og at det stiller krav til kommunen om evnen til omstilling. Udvikling bliver derfor ikke defineret eller optræder som en eller anden form for given substans i omverden, for det kan det ikke. Udviklingen omtales derimod som ... udvikling! En lidt tynd omverdensbetragtning kunne man måske hastigt konkludere. Dette, vil jeg hævde, er alt andet end tilfældet. For *Udvikling*, *Udviklingslinjer*, *Den kraftige udvikling* m.m. optræder som et af de mest anvendte og centrale begreber igennem hele organisationsudviklingsprojektet. Og frem for alt træder de frem, reaktualiseres og gives indhold som begrundelsesfigur for hvad organisationsudviklingen overhovedet kan handle om og derfor som hovedkomponent i nye styre- og ledelsesformer. De konstitutive effekter af distinktionen drift/udvikling kan derfor næppe undervurderes. Spørgsmålet er så hvordan udvikling fortsat tematiseres? Hvordan forskellen til drift markeres? Og hvordan samt på hvilke dimensioner distinktionen derimellem virker konstitutiv? Hertil har jeg at bemærke, at drift og udvikling vælger jeg at behandle hver for sig. Jeg vil begynde med at vise hvordan udvikling træder frem som en opgave hvorunder det flygtige og det u håndterbare begribes og håndteres og hvorom det simpelthen gælder, at sikre (kapaciteten til) løbende udvikling - som en selvstændig ledelsesaktivitet.

I en typificering af opgaver indstiftes der en forskel mellem kommunens driftsopgaver og kommunens udviklingsopgaver. Jeg kommer som sagt senere ind på hvad driftopgaven består af, og vil her vise hvordan udviklingens tilsyneladende frie betingelser søges afgrænset og systematiseret. I en afgrænsning af *udviklingsopgaven* slås det kort og godt fast, at:

"den kraftige udvikling handler i langt højere grad om nye måder at løse opgaverne på end om nye opgaver". ()

"*Revolutionen*" til trods, er den kommunale indsats altså stadig uændret, men der lægges herunder op til nytænkning. Man kunne så indvende om ikke kommunens udviklingsopgave i realiteten blot gøres til et spørgsmål om at hælde gammelt vin på nye flasker i en fastholdelse af de traditionelle opgaveområder? Det vil jeg vise langt fra er tilfældet, specielt i en reformulering af hvad der gøres til en udviklingsopgave for den politiske- og administrative ledelse samt for ledelse af de selvforvaltede institutioner. Vinklen er dermed ikke en indholdsmæssige samordning, som vist i forrige afsnit, men derimod hvordan der søges skabt en kontinuerlig udvikling, og et rum for samme, i forsøget på at indfri idealet omstilling.

Styring & ledelse

Hele diskussionen af den *politiske udviklingsopgave* gøres til et tema der internt skal afklares. F.eks. ridses den op som følgende situation:

ØFor at sikre en kobling mellem de mange gode idéer og Øsikker sejladsØ, anbefales – på tværs af det politiske og administrative/ledelsesmæssige – at arbejde mere dynamisk med årets gang. Så vi går i tankerne et par år frem i tiden. Vi ser 1994-95 for os Øi nutidØ! I november måned 1994 udarbejder chefgruppen i Stenløse Kommune oplæg til de ca. 12 hovedtemaer, der kommer til at optage 60-70% af byråddets og chefgruppens arbejdssevne/tid i 1995. Det er ikke svært for chefgruppen at udarbejde listen. Dels har man for længst besluttet at sikre en rullende evaluering af alle de ØtungeØ politikområder. Dels samler chefgruppen løbende de udmeldninger op fra politikere, institutioner, medarbejdere og chefer, der omhandler Øbehov for nyvurderinger etc.ØØ (Projektnotat nr. 2, s. 22-23)

Hvad der overhovedet henregnes som en politisk opgave er nu f.eks. gennemgribende vurderinger af ældreområdet, de årlige kontraktsjusteringer med skoleudvalg og daginstitutionsbestyrelser, evalueringer af relationerne til netværks-/selvhjælpsgrupper på social-/sundhedsområdet, evaluering af den politiske struktur/arbejds måde (Projektnotat nr. 2, s. 22-23). Hvad der især er værd at lægge mærke er, at der er tale om forskellige opgavetyper. For det første gøres det til en opgavetype løbende at imødegå et omverdenspres, dvs. at formulere mål for og foretage evalueringer af f.eks. ældreområdet. For det andet en opgavetype der sætter justering og evaluering af de interne processer som genstand, f.eks. de årlige kontraktsjusteringer, evaluering af den politiske arbejds måde m.m.

Meget i lighed med de politiske frihedsgrader, formuleres der et "frirum" hvad angår de selvforvaltede *institutionernes* rolle i en ny politisk styret virkelighed (Projektnotat nr. 4, s. 7 og s. 13). Det handler her om hvordan de som "selvstyrende enheder" selv kan udvikle faglige løsninger i et samspil med medarbejdere og brugerbestyrelse. Frirummet formuleres på den måde som forskellen mellem frihed og binding. Og som eksempel anvendes skolerne. Bindinger sættes f.eks. lig med:

"folkeskolelovens formålsparagraffer og lovgivningsbindinger", "byråddets udmeldte værdier og mål" samt "byråddets administrative bindinger" (Projektnotat nr. 4, s. 13).

Det efterlader et frirum der i en løbende og målsat udvikling for de faglige løsninger i et samspil med medarbejdere og brugere (Projektnotat nr. 4, s. 7 og 13).

Fællestrækket består i, at udvikling ikke lægger op til selve indholdet i de faglige opgaver. Det bliver derimod defineret som en opgave i sig selv løbende at kunne formulere og fastsætte mål for egne opgaver og projekter, at evaluere disse opgaver og på baggrund her at justere mål eller fastsætte nye mål. En aktivitet der sætter selve *processen* i centrum og som frigør en fokusering på indholdet; en aktivitet der ikke blot går ud på at sørge for at få dagen i dag til at forestille sig dagen i morgen, men at sikre kontinuiteten af disse aktiviteter, samt præmisserne herfor.

Igen viser det sig, hvordan den *administrative udviklingsopgave* er en opgave der gøres til en ledelsesopgave og som konkretiseres i specifikke opgavebeskrivelser og i jobprofiler der belægges med konkrete forventninger til en ledelse der kan sikre udvikling. For det første gøres det til en

udviklingsopgave løbende at holde sig ajour med udviklingen. En aktivitet der handler om at sætte fremtiden på dagsordenen og som sagt har til formål at orientere og levere beslutningsgrundlag til det politiske arbejde. En opgave der i hovedtræk ikke adskiller sig fra de forventninger der stilles til politikernes og de selvforvaltede enheders selvjustits på dette område. Opgaven består for det andet i at sikre en systematiseret og målstyret omstilling gældende for alle aktører, inklusiv dem selv. En opgave der tilsyneladende heller ikke adskiller sig fra de krav der stilles til det politiske arbejde og de selvforvaltede institutioner, men som jeg om lidt kommer ind på udgør en specialiseret opgave for direktionen i en tilrettelæggelse, sikring og evaluering af årets gang som en planlægningsrytme. Udviklingsopgaven består for det tredje i en udvikling og udpegning af nye teknologier. Disse teknologier omtales i teksterne som ledelsesredskaber eller i det hele taget bare som midler. Citaterne udgør kun et lille udpluk af hvordan udvikling fordeler forskellige opgavetyper

"organisationsudvikling", "personaleudvikling", "teknologiudvikling", kvalitetsudvikling, ledelsesudvikling", "udvikling af de tunge politikområder", "at introducere nye udviklingslinjer for politikerne i det omfang at udviklingslinjer kan få betydning for kommunens opgaveløsninger", "rullende evalueringer af de tunge politikområder", "at mål følges op af synlige ledelsesstrategier", "holdningspåvirkning", "organisationsændringer", "kvalitetsstyring" m.m. (Nr. 3, s. 32-68)

Der er altså op til den administrative ledelse at udvikle nye muligheder for at selvomstilling kan finde sted (Projektnotat nr. 2, s. 22- 28), (Projektnotat nr. 4, s. 25-29). I forlængelse heraf defineres medarbejder- og ledelsesudvikling som en udviklingsopgave i sig selv. Sidstnævnte ikke kun rettet mod andre ledere, men også rettet mod en udvikling af den administrative ledelse selv. Det er ikke blot et spørgsmål om at kunne indføre og håndtere de redskaber der kan udvikle en målstyring. Det bliver tillige et spørgsmål om at sætte sig selv, som leder og medarbejder, som en teknologi der skal udvikles.

På den måde inkluderer årets gang en bestemt udviklingsopgave for administrationen og med en direktion som ansvarshavende (Projektnotat nr. 3, s. 63). En opgavetype der retter sig mod kommunen som én virksomhed og som heri forsøger at sætte fælles præmisser for det der i samme åndedrag understreges som det politiske niveau og de selvforvaltede enheders målstyring af sig selv og dermed forskellighed. Og således bliver administrationen tildelt en specielt rolle – som den aktør der skal sikre et formuleret ideal om omstilling og sikre kapaciteten til forskellige aktørers selvomstilling.

Efter at have vist hvordan omverden italesættes som værende i forandring og efter at have vist hvordan kommunens udviklingsopgave derfor gives højprioritet er spørgsmålet nu, hvordan forskellen til drift markeres og hvilken funktion drift som opgavekategori varetager? Med driftsopgaver forholder det sig sådan, at de aldrig defineres konkret. Men drift tilskrives en vigtig funktion. Det sættes lig effektivitet. Det handler her om at løse myndigheds- og serviceopgaven bedst og billigst. Driften holder altså pr. definition fast ved en given praksis i en forbedring og effektivisering af samme. Som eksempler på driftsforbedringer vil jeg fremhæve styrkelse af den politiske sekretariatsbetjening i kravet om, at alle sager er stemt af på tværs og i sikringen af et mere ensartet kvalitetsniveau i politikeroplæggene fra administration (Projektnotat nr. 3, s. 37)

Jeg vil tillige hævde, at distinktionen mellem drift og udvikling ikke blot, på denne abstrakte vis, markerer en forskel mellem to afgørende opgaver, men også relationen derimellem. For de er hver især afhængige af hinanden. På den ene side gælder det, at så snart udviklingsopgaven får karakter af drift lægges den over i driftkategorien, hvor opgaven kan behandles ud fra spørgsmålet om forbedring og effektivitet. Drift kan altså ikke blande sig i en måldiskussion, fordi den forudsætter, at den er overstået. På den

anden side lægges der op til at kommunens egne udviklingsaktiviteter kan finansieres økonomisk og tidsmæssigt gennem driftsmæssige besparelser. Derfor bliver det vigtigt, at formulere mål for driften som her bliver en del af måldiskussionen. På den måde bliver de driftsmæssige forpligtelser gjort til en ledelsesopgave – ikke mindst i en skelnen mellem hvornår driften dømmes indenfor eller udenfor. Og den kommer under alle omstændigheder til at varetage en vigtig funktion, idet den udgør forudsætningen for at kunne skabe et rum for udvikling.

Idealet om omstilling bliver ikke kun bearbejdet som ledelsesdiscipliner fordelt på de forskellige styreniveauer. Det søges desuden indfriet i udviklingen af nye samspilsformer i og mellem den politiske ledelse, administration og de selvforvaltede enheder. Det bliver med andre ord til et spørgsmål om enhed; om hvordan målstyring kan formuleres som en samspilsmodel gældende for hele kommunen.

Samspilsmodellen

Grunden til at jeg vælger at gå i dybden med samspillet som et tema for sig er, at det tilskrives en særstatus, i og med at et helt projektnotat dedikeres til konsekvent at formulere kriterier for hvad samspillet mellem det politiske, det administrative og de selvforvaltede institutioner kan bestå af (Projektnotat nr. 4).

I en afklaring af samspillet muligheder og betingelser formuleres der tre generelle *samspilsprincipper* for hvordan det overhovedet er muligt som aktør at sætte sig i relation til hinanden.

I det *første* ordningsprincip sker der en fordeling af mulige samspilsrelationer. Det gælder især samspillet mellem byråd/udvalg og administration og mellem byråd/udvalg og de selvforvaltede institutioner. Relationen mellem byråd/udvalg og de selvforvaltede enheder baseres på en kontrakt, hvor der gøres rede for de selvforvaltede enheders politiske mandat givet ved byråddets grundholdninger, værdier og mål for det pågældende indsatsområde. På baggrund heraf, er det op til hver selvforvaltet enhed at formulere mål for samt udvikle aktiviteter og faglige løsninger i et samspil med medarbejdere og brugere. (Projektnotat nr. 4, kap. 4). I det hele taget lægges der op til, at det er det *tværgående* arbejde der skal udvikles i erkendelsen af, at det er problemer der løber på tværs af politiske udvalg, forvaltninger og selvforvaltede enheder der nu skal formuleres og løses. Her lægges der op til en anden form for samspil end de faste kontraktsforhold. For det udgør forsøget på at skabe en organisation, hvor forskellige aktører på eget initiativ, temporært og på kryds og tværs spiller sammen i formuleringen af mål for fælles opgaver. Forskellen består i, at ansvar ikke længere er noget der tildeles, ansvar er derimod noget *Ødu tager på digØ* (Projektnotat Nr. 3, s. 45). Og positionerne hvorfra samspillet foregår er heller ikke givet i forvejen, men opstår på baggrund af lokale initiativer.

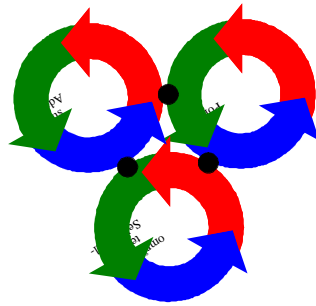
Det andet ordningsprincip sætter ord på selve relationen. Det fremgår ved, at kontraktforholdet mellem de udpegede aktører baserer sig på "dialog og målsamspil" – især mellem byråd/udvalg og de selvforvaltede enheder (Notat nr. 4, s. 7-9). Selve relationen bliver sammenfattende omtalt som Ødialogbaserede kontrakterØ og "kontraktsforhandling" (Projektnotat nr. 4, s. 12-18). Et særtræk herved består i, at det er dialogens præmisser og dialogens form der søges klarlagt.

Yderligere interessant er det at bemærke, hvordan der lægges op til at dialogen, og i det hele taget kontraktsforløbet, fortsat omfatter sig selv som genstand. Således fremstilles det f.eks. trin for trin og med udpegning af deltagere, tidspunkter samt indhold, hvordan der på det administrative område kan sikres: "stadig bedre kontrakter/kontraktforløb" (Projektnotat nr. 4, s. 24-26) og "mere bevidste og dygtigt styrede Årskontrakter" baseret på "kontrakterfaringer". (Projektnotat nr. 4, s. 28). Og således lægges der op til en kvalitetsdialog, der bl.a. indbefatter afklaring af forventninger til og spilleregler for samspilsrelationerne. Som dialogen der formår at sætte sig selv som genstand i en afklaring af de dialogiske præmisser.

Som det tredje ordningsprincip vil jeg påpege, at samspillet mellem aktører indsættes som en hovedbestanddel i årets gang. Udviklingsopgaven består i ikke mindre end en revurdering af kommunens planlægnings- og budgetlægningsprocedure - også fremhævet som "Årets gang i kommunen", "Kommunens årlige rytme" og en "årlig systemiseret dialog" (Projektnotat nr. 4, s. 12-18). De to hovedingredienser heri udgør målformuleringer hvor udfra der formuleres opgaver, projekter, temaer m.m. der senere bliver indsat som *evalueringspunkter* og dermed som startskuddet til en ny målformuleringsproces. Alt sammen for at sikre en kontinuitet og systematik i udviklingen af kommunens indsatsområder og serviceforbedringer. Politisk fører det til en grundlæggende revurdering af indholdet og processen i prioriteringsdebatter, høringsfaser mv. der leder op til den endelige budgetvedtagelse i september. Blandt institutioner formuleres kravet om løbende at formulere virksomhedsplaner, som tager udgangspunkt, men også indgår i den politiske beslutningsproces. På den måde lægges der op til, at det er en målstyret praksis der udgør hovednerven i årets gang. Og på den måde iscenesættes årets gang som en systematisk og selvkørende proces, der omfatter hierarkiets tre styringsniveauer.

I forhold til tidligere tiders økonomiske planlægning, sker der en forskydning fra en lineær planlægning med fokus på normeringer og tildeling af ressourcer der finder sin afslutning i september måned hvert budgetår, til en forestilling om styring som et cyklisk udviklingsforløb af indholdet i kommunens serviceydelser.

Der tegner sig nu et temmeligt markant billede af samspilsmodellen. De tre ordningsprincipper viser hvordan der udvikler sig et sæt af muligheder og betingelser for samspil gennem skabelse af dialogiske rum. De viser hvordan aktører gøres handledygtige og at denne position ikke alene opnås gennem formel udpegning. Det bliver klart, fordi der bliver sat ord på selve processen og dermed forventninger til at aktører først accepteres som samspilsberettigede deltagere ved evnen til at kunne indgå i et systemiseret og målorienteret dialogsamspil. Og det bliver ikke mindst klart, idet der også lægges op til selvstændige initiativer, dannelsen af projektgrupper, opgaveløsninger på tværs m.m. ligeledes gennem et målbaserede dialogsamspil. I følgende model har jeg forsøgt at sammenfatte hvordan kommunen træder frem som en enhed givet ved tre samspilscyklusser forbundet gennem dialogbaserede kontraktforhold. Modellen forsøger desuden at indfange, hvordan mål tildeles en dobbeltfunktion. Det udgør stedet hvorfra og princippet hvormed aktører kan (mål-)styre *sig selv*, som selve referencepunktet for aktørernes selvomstilling. For det andet udgør mål referencepunktet, som stedet hvorfra samspillet *mellem* aktører kan organisere sig.



Figur 2. Egen tilvirkning

Jeg vil fremhæve tre særtræk ved samspilsmodellen.

Det første særtræk kalder jeg for *aktørernes selvomstilling*. Det skal forstås på den måde, at der formuleres et krav om en løbende udvikling hos de enkelte aktører, baseret på formuleringen og evalueringen af egne mål. Idealet om omstilling gøres altså til et operationelt krav om selvomstilling.

Det andet særtræk kalder jeg for *omstilling via andre*. Her gøres idealet om omstilling til et operationelt krav om at indgå i forskellige samspilsrelationer. Der lægges op til at hver aktør gyldiggør og udvikler sin (mål-)styring af sig selv overfor og via andre i et målbaseret dialogsamspil. Resultat af dette samspil nedfældes i konkrete (re-)formuleringer af gensidige forventninger til hinanden tydeliggjort i de kontraktlige relationer. Disse dialogiske rum afkræver ikke blot en refleksionstvang over sig selv, men også over de andre som aktører der forstår at styre sig selv. Og de bygger ikke mindst på refleksionen over den dialogiske proces i sig selv.

Disse to særtræk er begge kendetegnet ved det jeg kalder *processuel selvstyring*. Processuel selvstyring organiserer en sproglig praksis der formår at sætte selve styringens muligheder og betingelser som sin genstand i en udvikling, justering og forandring af samme.

Sammenfatning

For nærværende foretager jeg en sammenfatning af, hvordan målstyring indsættes som det styreprincip der skal kunne håndtere et omverdenspres og som det princip hvormed kommunen kan arrangere sig selv som én enhed. Skemaet udgør et samlet overblik heraf.

Styring	Sektorstyring	Målstyring	
Styringens genstand	Sag	Problem/substans	Proces
Ideal	Korrekthed	Tilpasning	Omstilling
Samordning	Indenfor hver sektor	Stenløsesammenhængen mellem mål og midler	Dialogbaserede kontrakter
Samordningsmodel	Sektormodellen	Hierarkimodellen	Samspilsmodellen

Igennem hele organisationsudviklingsforløbet er der blevet sat en markant forskel mellem to forskellige styringsmodeller. Lovgivningen sætter på den ene side gennem formulerede sektorpolitikker, målsætninger og cirkulærer kommunen i rollen som udførende myndighed. En rolle der varetages gennem en lovstyring forankret i styringsidealet om korrekthed i sagsbehandling. Et omverdenspres der samtidigt er i evig forandring begrundet samlet set en anden styringspraksis, nemlig målstyring. Forskellen mellem

lovstyring og målstyring optræder som en forskel i forhold til hvad der kan gøres til *genstand* for styring. Som loven fremstilles, er det allerede givet hvad der kan gøres til sag i den formelle forvaltning. Det er ikke tilfældet når der refereres til et omverdenspres. Der gælder det om selvstændigt at tage stilling til indhold og omfang af den service der skal ydes, dvs. selvstændigt at tage stilling til hvad der gøres til et problem og hvad der formuleres som mål for problemets løsning. Og når udviklingen i omverden italesættes, gælder det yderligere om at forholde sig til de dialogiske præmisser for overhovedet at formulere og styre efter mål. Kort sagt, en lov- eller sektorstyring der refererer til loven har sagen som sin genstand. En målstyring der refererer til borgerens krav og forventninger har problemformuleringen som sin genstand. Og en målstyring der referer til udviklingen har kontinuiteten og processen som genstand. Selvom forskellen mellem de to styringsmodeller tager form som en opgør, vil jeg igen pointere, at dette forhold ikke betyder, at loven tilsidesættes. Den gøres derimod til forudsætning. Det forandrer heller ikke loven og dermed kommunens rolle som myndighed. Men det forandrer hvilken mening der tilskrives myndighedsrollen og derfor den aktivitet det er at lovstyre. Pointen er kort sagt den, at det er muligheden for at forholde sig reflektivt til loven, der byder sig til.

Målstyring tildeles det desuden en anden – og indad rettet – funktion, nemlig som måden hvormed det giver mening at arrangere sig som enhed. Først og fremmest har jeg vist hvordan kommunen afskrives som flerheden af sektorer. I et besluttet alternativ til denne opdeling, formuleres kravet om samordning givet ved to *samordningsmodeller*, nemlig hierarkimodellen og samspilsmodellen. Først og fremmest vil jeg understrege, at begge modeller refererer til målstyring, men orienterer sig forskelligt, fordi de er udstyret med hver sit blik. Hierarkimodellen ønsker samordning af indhold i en opdeling og nedbrydning af mål og midler. Samspilsmodellen orienterer sig efter processen. Som den udviklingsopgave der består i, at tilrettelægge dialogens muligheder og betingelser og derfor hvordan, hvornår og med hvilket formål dialogen kan føres. Samordning søges opnået gennem dialogbaseret målsamspil og kontrakter hos og mellem hver af de politiske og administrative aktører samt de selvforvaltede institutioner. Til forskel fra målhierarkiet går det i samspilsmodellen ud på at sikre aktørernes selvomstilling på en måde der er frigjort fra substans og alene sætter styringen af processen i centrum.

Man kunne så med rette indvende, om ikke de to samordningsmodeller er indbyrdes modstridende; om ikke der tegner sig et sammenblandet billede af hvad enhed er for noget. Til det har jeg at sige: Ja, det er vel i høj grad tilfældet! Og samtidig glæde mig over denne empiriske konstatering. Ikke mindst fordi de to modeller udtrykker en voldsom kapacitet og deri muligheden for at håndtere en høj kompleksitet. For begge modeller repræsenterer tilsammen kapaciteten til både at behandle et spørgsmål om *Øh vad*, som en selvstændig stillingtagen til hvad der kendetegner kommunen indholdsmæssigt, til også at behandle spørgsmålet om *Øh hvordan*, men nu som en selvstændig stillingtagen til præmisserne herfor og udviklingen heraf. Som sådan vil jeg hævde, at organisationsudviklingsforløbet grundlæggende er en beslutning om selvstyring. Og med selvstyring mener jeg afklaringen af, hvordan man styrer sig selv. Ikke blot som en indholdsmæssig selvstyring i forsøget på at indfri et formuleret idealet om tilpasning. Men også som processuel selvstyring i forsøget på at indfri et formuleret ideal om omstilling. Og fælles for denne styring er, at det kun er gennem principperne om mål og midler, at det er muligt at træde ind i dette reflektive rum. For det er målstyring der søges indført som adgangsbilletten og sproget hvorved det lader sig gøre *at være sig selv via sig selv*.

Fra ydrestyring til selvstyring

Som en afslutning på dette paper, vil jeg først sammenfatte den selvstændiggørelsesproces organisationsudviklingen er et udtryk for. Dernæst tager jeg udgangspunkt i den forrige analyse og vægter de systemtræk der træder frem og kendetegner organisationsudviklingsforløbet som diskursiv begivenhed.

I analysen fremgik det hvordan kommunen på den ene side skrives frem som *subjekt-for-loven* - en rolle der sættes lig fortidens kommune. På den anden side blev kommunens rolle nu fremhævet som den moderne virksomhed i kravet om at kunne agere som *aktør(er)-i-samfund*. Denne selvstændiggørelsesproces udtrykker en reflektiv vending, der omsættes i forskellige krav om i stigende grad at definere forudsætningerne for sig selv og selv at kunne bestride denne aktivitet. Dvs. et krav om løbende at iagttage eller reflektere sig selv som *aktør-i-samfund*. Et krav der bliver tydeligt gennem hele organisationsudviklingsforløbet i en afklaring af spørgsmål som: Hvordan styrer vi? Hvad sætter vi som styringens objekt? Hvilken position giver det mening at styre ud fra? Hvordan udvikler vi måden vi styrer vi os selv? Hvordan sikrer vi styringens kontinuitet? Alle grundlæggende spørgsmål der hvis ikke alle eksplicit stilles i teksten, så eksplicit forsøges besvaret. I forsøget på at bringe denne udvikling på formel indebærer den *et skifte fra at erkende sig selv som ydrestyret til et formuleret krav om selvstyring*. Et skifte der har radikale konsekvenser for handling, nemlig som skiftet fra at indholdsudfylde formelle rammer til at indholdskonstruere egne rammer for eget virke samt præmisserne herfor. Et skifte der alt i alt lægger op til en betydelig tilvækst i kompleksitet og håndteringen deraf. Ganske enkelt fordi flere og flere forudsætninger inddrages og indføres som tema i samtalen. Skiftet fra ydrestyring til selvstyring kommer til udtryk som et skifte fra jeg kalder *det sektorielle pligtfællesskab til målhierarkiet som et valgfællesskab og samspilsmodellen som et procesfællesskab*.

Det sektorielle pligtfællesskab

I *pligtfællesskabet* sættes loven som den ultimative styringshorisont og kommunen sættes lig rollen som udførende myndighed. Pligtfællesskabet opererer gennem en sektorstyring og en sektorspecialisme hvis fornemste opgave består i at forvalte myndighedsopgaven i henhold til et ideal om korrekthed I denne situation fremstår kommunen som lovstyret, fordi den agerer efter og opfylder de pligter der knyttes til hver sektor. Grænserne for styring er altså allerede fastsat og dermed også hvad kommunens forskellige sektorer skal beskæftige sig med samt hvordan.

Målhierarkiet som et valgfællesskab

I *valgfællesskabet* bliver det sat spørgsmålstegn ved, om lovstyring alene kan opfylde kommunens servicefunktion, dens evne til at sættes borgeren i centrum og i det hele taget de grænser der sættes for styring. I valgfællesskabet lægges der op til, at det er disse grænser der skal tages op til overvejelse i den målorienterede samtale. Hvad det vil sige at være *aktør-i-omverden* gøres altså til genstand for debat og dermed et *valg* i kravet om at kunne definere sig selv og sin egen position i forhold til et udpeget omverdenspres. Kommunen sættes her lig rollen som moderne virksomhed, hvis fornemste opgave gøres til serviceopgaven i forsøget på at indfri idealet om tilpasning. Kommunen som den moderne virksomhed forsøger at ophæve en opdeling i sektorielle pligtfællesskaber, der i stedet skiftes ud med en borgervendt politisk og administrativ struktur, der forstår at

indrette sig efter opgaven og ikke omvendt. Sektoriseringen søges, om end ikke ophævet, så udbygget ved en anden form for samordning i mål- og middelhierakiet.

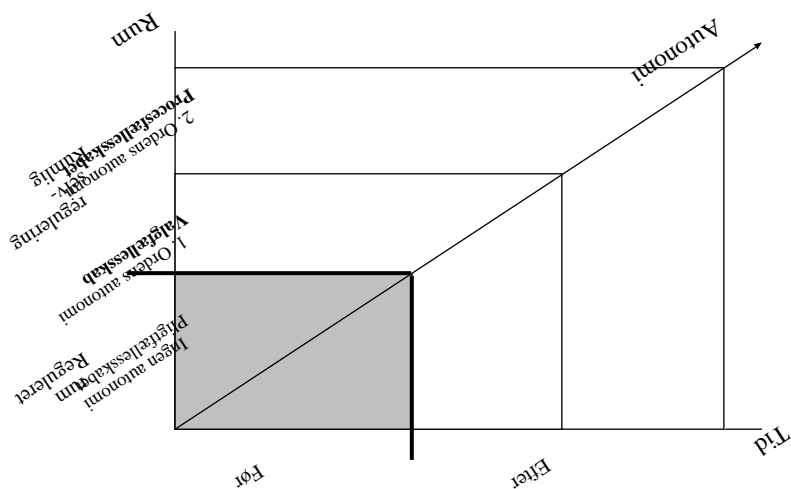
Samspilsmodellen som et procesfællesskab

I *procesfællesskabet* er det kort sagt de dialogiske præmisser og relationerne mellem aktører der tages stilling til. Procesfællesskabet handler til forskel for valgfællesskabet ikke om *hvad* der kan sættes på hver sin side af grænsen og om *hvilke* mål der sættes. Derimod sættes processen i centrum i forsøget på at forholde sig til *hvordan* grænser sættes samt den kontinuerlige formulering og reformulering heraf. Procesfællesskabet udgør f.eks. defineringen af dialogbaserede kontrakter, det målorienterede samspil, den årlige rytme m.m. der alle har et bestemt formål, nemlig at sikre evnen til udvikling. En samordning af kommunen som den moderne virksomhed bygger derfor ikke på substans; som et hierarki af egne definerede mål og midler. Samordning søges derimod opbygget som et procesfællesskab, dvs. gennem etableringen af dialogiske rum og regler for samspil. Idealet består her i at tilrettelægge processen og sikre hver aktørs evne til at kunne omstille sig selv.

Bevægelsen fra det sektorielle pligt-fællesskab til målhierarkiet som et valgfællesskab og samspilsmodellen som et procesfællesskab skal ikke forstås på en måde, hvor der er tale om at valgfællesskabet erstatter pligt-fællesskabet der så senere erstattes af procesfællesskabet. Det er vigtigt for mig at pointere, at de snarere bygger ovenpå hinanden hvilket fornemst kommer til udtryk i et opgavetriumvirat der udgør myndighedsopgaven - serviceopgaven - udviklingsopgaven. En vigtig pointe består imidlertid i det asymmetriske forhold ved de tre lag. At myndighedsopgaven opfyldes hensættes som en - om end vigtig - forudsætning der skal være i orden for overhovedet at kunne beskæftige sig med formuleringen af egne mål og midler. Idealet om korrekthed i sagsgangen føres dermed over i en målstyringspraksis, men igen som en forudsætning. Dels for at sikre at de formulerede mål for den service der udbydes og den udvikling der igangsættes ikke overtræder et juridisk krav om korrekthed. Dels som en del af kommunens formelle driftopgave der gennem målrettet effektivisering kan frigøre ressourcer i bestræbelserne på at indfri idealet om tilpasning og omstilling.

Jeg vil nu udvide brændvidden af min iagttagelse på en måde, hvor jeg ikke behandler pligt,-valg,- og procesfællesskabet hver for sig og indefra, men omfatter dem i et samlet overblik i en angivelse at de systemtræk der træder frem.

Med modellen er det min hensigt at understrege, hvordan de tre samordningsmodeller udviser hver sin form for *autonomi*. Det er desuden min hensigt at vise hvordan skiftet fra ydrestyring til selvstyring kommer til udtryk i tid og rum. I *tid* forstået som et skifte fra det vi engang var og til stedet hvortil. I *rum* forstået som et skifte fra et reguleret rum til rummelig selvregulering! Jeg strukturerer min afslutning omkring disse af modellens tre akser.



Figur 3. Egen tilvirkning

Autonomi

Det sektorielle pligtfællesskab har ingen autonomi. Det skal forstås på den måde, at muligheder og betingelser for iagttagelse så og sige allerede er formuleret i et forhold hvor kommunen sættes som subjekt-for-loven. Pligtfællesskabet er kun i stand til at iagttage sig selv som enhed i kraft af at centralforvaltningen har defineret dens grænser for styring. Muligheden for (selv-)iagttagelse foreligger altså, men den er blot formelt defineret og endnu vigtigere; i høj grad bundet op på fremmedreferencer! Muligheden for iagttagelse er så og sige kodet på en bestemt måde, nemlig i forskellen oppe/nede. Det drejer sig primært ikke om at orientere sig mod hvad der bliver sagt, men at orientere sig mod hvem der siger det og om det sker for oven eller for nedenunder. At centralforvaltningen udgør den yderste autoritet er netop et træk ved pligtfællesskabet. Pligtfællesskabet iscenesættes altså som et delsystem i et samlet offentligt forvaltningssystem, med centralforvaltningen som centrum. Som delsystem får pligtfællesskabet altså identitet af noget uden for det selv. Pligtfællesskabet er dermed et system der åbner sig gennem fremmedreferencer ganske enkelt fordi forudsætningerne for pligtfællesskabets virke tilvejebringes uden for dem selv. Derfor giver det god mening, når beslutninger sættes lig det at forvalte, fordi de har en allerede formuleret politik som sin omverden i form af lovens cirkulærer og målsætninger.

Det er et træk ved pligtfællesskabet, at grænserne sættes formelt - også fremhævet som sektorgrænser. At grænserne er formelt fastsatte, handler om, at der allerede er sat grænser for, hvilke sektor der har ret til at træffe hvilke afgørelse i hvilke sager. Muligheden for iagttagelse er lidt firkantet sagt rettet til i forvejen i en konkretisering af den aktionsradius og den kreds af pligter, inden for hvilken hver sektor kan udøve sit virke.

Målhierarkiet som et valgfællesskab er autonomt af 1. orden. Det er det fordi muligheder og betingelser for iagttagelse ikke er givet udefra som ved pligtfællesskabet. Det opererer til forskel herfra med et selvstændigt fastlagt begrebsapparat der retter iagttagelsen mod egne grænser; valgfællesskabet er med andre ord bundet op på selvreferencer. I valgfællesskabet bliver det et krav, at kunne reflektere over sig selv som aktør i relation til en omverden, dvs. at definere egne grænser. Der lægges op til at mobilisere egne ressourcer for at svare på spørgsmålet: Hvem er jeg? Og hvad er jeg til for? Og valget indskrives som et vilkår i erkendelsen af, at det rette svar ikke er givet i forvejen. Det bliver videre et krav, at kunne definere hvad der her indenfor kan gøres til et problem

samt retningslinjer for dets løsning. I den forstand erkender valgfællesskabet sig ikke som et delsystem i et samlet offentligt forvaltningssystem gennem accepten af centralforvaltningen som den primære autoritet. Valgfællesskabet bliver derimod sin egen herre og på den måde et lukket system. At valgfællesskabet er et lukket system der forstår at styre sig selv betyder ikke, at det afskærmer sig fra en omverden eller ikke er modtagelig for impulser. Men det er lukket i den forstand, at det selv forstår at trække egne grænser og selv regulere udvekslingen med en omverden. Lukketheden er så og sige forudsætning for en bestemt form for åbenhed. Målstyring kommer til at spille en afgørende rolle i forsøget på at gøre valgfællesskabet operationsdygtigt. Det er målstyring der udgør en selvskabt orden baseret på et målhierarki og det er målstyring der udgør selve principperne for den løbende (re-)formulering af sig selv, en omverden og relationen derimellem. Som sådan indsættes målstyring som en disciplinering af måden hvorved der iagttages og reflekteres.

Det sektorielle pligtfællesskabs grænser udvandes delvist. Det skal for det første forstås på den måde, at det er op til hver af disse aktører selv at trække en grænse for eget virke. Det blev f.eks. tydeligt når de samfundsmæssige forhold gøres til genstand for politikken. Og blandt skolerne i forståelsen af et barns forløb som et helt forløb integreret med SFO. Den grænse der trækkes skal derfor forstås som en meningsgrænse; som en bestemt måde at tilskrive konteksten for ens aktiviteter mening. Målformuleringsprocesserne lægger netop op til selv at kunne fastlægge, sortere og prioritere mellem problemer. I denne aktivitet fastlægges der en grænse for, hvad aktøren omfatter og skal beskæftige sig med. Der er tale om en substantiel fastlæggelse af grænser. For det andet kan det at sætte grænserne for sig selv som aktør i relation til en bestemt omverden overskride og krydse flere formelle grænser. Den politiske projekt/temastruktur er en overskridelse af den formelle udvalgsopdeling. Opdelingen i en borgervendt forvaltning og en backupfunktion er en overskridelse af de forskellige sektorer og endelig fremhæves helhedsskolen som et eksempel der udgør en overskridelse af det formelle skel mellem skole og SFO.

Sampilsmodellen som et procesfællesskab er autonomt af 2. Orden. Det er det fordi det er reflektivt om sig selv som reflektivt, dvs. det forholder sig reflektivt til hvordan grænser sættes. Kommunen opstår som her som enheden af et processuelt samspil mellem hver af de kommunale aktører i kravet om at kunne omstille sig selv. Der lægges altså ikke blot op til, at kommunen udgør enheden af flere aktør-er der definerer sig selv i relation til hver sin omverden. Kommunen bliver med andre ord polycentrisk. I procesfællesskabet bliver det et afgørende krav at kunne forholde sig til og sætte ord på hvordan det er muligt at hver aktør kan reflektere sig selv i relation til en omverden, dvs. definere egne grænser. Organisationsudviklingen afspejler denne indsats i en afklaring af kommunikationens vilkår trykt, talt og elektronisk. Procesfællesskabet bliver dermed et lukket system, blot på en anden måde end ved valgfællesskabet. Det lukker sig processuelt om sig selv. Det er altså lukket i den forstand, at det selv afgør hvordan egne grænser trækkes og dermed tager stilling til præmisserne for en udveksling med en omverden. Dialogiske rum, præmisser for dialogen, samt en årlig systematik kommer til at spille en afgørende rolle for et procesfællesskab der er operationsdygtigt – som en disciplinering af hvordan der kan sættes nye grænser.

Det første aspekt jeg vil fremhæve er således hvordan organisationsudviklingsforløbet udtrykker en kumulativ bevægelse hen imod en højere grad af *autonomi*. Bevægelsen sker som et skifte fra at erkende sig som et pligtfællesskab med ingen autonomi, til at erkende sig selv som et valgfællesskab med første ordens autonomi og et procesfællesskab med anden ordens autonomi. Bevægelsen hen imod en højere grad af autonomi udtrykker

simpelthen formuleringen af muligheden for i stigende grad at kunne definere forudsætningerne for sig selv. Det viser sig som forskydningen i muligheden for at definere grænser og som forskydninger i muligheden for at styre og lede sig selv. Modellens diagonalaksen viser forskydningen ud imod en højere grad af autonomi.

Tid

Forskydningen hen imod en højere grad af autonomi viser ikke en *udvikling* i tid, forstået som historisk tid, men derimod hvordan der i hele organisationsudviklingsforløbet optræder en intern adskillelse i tid; som forskellen mellem stedet hvorfra og idealet om stedet hvortil. I stedet for en udvikling i tid taler jeg om at pligtfællesskabet varetager *tidsskellets funktion*. Jeg har i denne sammenhæng talt om en egentlig produktion af modbilleder af kommunen der henregnes som en situation der hører fortiden til. Pligtfællesskabet sættes f.eks. lig en sektorstruktur der ikke er i stand til at tænke i helheder, en ufleksibel sektorspecialisme og en form for sektorledelse der går mere op i en korrekte sagsbehandling end resultatet heraf, en utidssvarende lovstyring der tilgodeser loven mere end borgere, ingen samlet ledelse af kommunen, faglige mål- og middelelanarkier m.m. Min pointe er, at pligtfællesskabet udgør et register over fortidens synder der bringes i spil i en markering af hvad det at være kommune ikke indebærer. På den måde varetager pligtfællesskabet en sanktionsfunktion der demonterer fortiden i en kraftig markering af hvordan der nu skal fokuseres på fremtiden. Og denne frisættelse af fortiden betyder, at det i stedet bliver vigtigt at koble planlægning, aktiviteter m.m til en målsat fremtidig ønsket tilstand.

Rum

Betyder dette så at kommunen som et pligtfællesskabet afskrives og at kommunen træder frem som en overvejende voluntaristisk figur? Svaret på spørgsmålet er dobbelt, men ikke modstridende. I tid, ja! I rum, nej! I tid sættes pligtfællesskabet lig det sted vi kommer fra og skaber gennem negation muligheden for selvstændigt at tage stilling til sig selv i fremtid. Men pligtfællesskabet varetager også funktionen i rum og her gør dette ræsonnement sig *ikke* gældende. Jeg talte her om, hvordan pligtfællesskabet, især i form af myndighedsopgaven, tilskrives funktion som en vigtig forudsætning der fortsat skal forfines som en del af det opgavetriumvirat der kendetegner kommunen som en moderne virksomhed. En opgave hvis effektivitet der f.eks. kan sættes mål for. Pligtfællesskabets funktion i rum udgør altså en vigtig forudsætning for valgfællesskabet og procesfællesskabet. Og igen er det vigtigt at pointere, at de tre måder kommunen træder frem som enhed skal begribes som tre lag der bygger ovenpå hinanden.

Formålet

I indledningen til dette paper redegjorde jeg for, hvordan et af mine formål var at vise, hvilke lokale former for styring og samordning der opstår i forsøget på at styre sig selv. Dette formål mener jeg allerede at have vist; dels ved den måde målstyring træder frem som en operationalisering af idealet om selvstyring; dels ved at påpege skiftet fra det sektorielle pligtfællesskab der benytter sig af lovstyring som referenceramme til et valg- og procesfællesskab der refererer til målstyring.

Jeg opstillede desuden som mit andet formål, at udlede hypoteser om den kommunale/offentlige sektor i forsøget på at sætte vante forestillinger under *debat*. Det vil

jeg nu prøve at gøre, med fare for at blive skudt i skoene, at jeg forlader mig på rene spekulationer på baggrund af et enkelt casestudie. Ikke desto mindre vil jeg vove forsøget og starte ved regeringens moderniseringsprogram. Modernisering af den offentlige sektor har siden 1982 ført til en større grad af selvforvaltning blandt kommunerne. Begrundelsen for denne moderniseringsproces har blandt andet været, at det er blevet problematiseret, at centralforvaltningen handler som om de fra oven kan overskue og styre den offentlige sektor i alle dens enkeltheder⁴. Hensigten har været, at skabe en offentlig sektor hvor der er udlagt en større grad af autonomi til hver enkelt enhed og hvor det bl.a. er op til hver af kommunerne at indholdsudfylde de brede rammer der er udstukket fra regeringens side. Denne del af regeringens moderniseringsprogram har også gået under betegnelsen: Det kommunale selvstyre. Udfra et enkelt casestudie, vil jeg hævde, har denne situation imidlertid udartet sig mere radikalt en tilsigtet. Det gælder nemlig ikke kun om for Stenløse Kommune at indholdsudfylde disse formelle rammer. Denne aktivitet afskrives ikke, men den hensættes som en forudsætning. Der oparbejdes derimod en radikal form for autonomi, når målstyring bringes i spil og på spil. Her gælder det om at indholdskonstruere egne rammer (1. Ordens autonomi) og tillige at konstruere præmisserne herfor (2. Ordens autonomi). Denne analyse kan derfor ses som et *tegn* – og kun et tegn! - på, at vi er på vej hen imod en kommunal sektor, der udvikler sig i retning af en mangedreteret og selvskabt sektor. Det ville under alle omstændigheder udgøre en begrundet hypotese, der som udgangspunkt undersøger en situation, hvor flere kommuner så og sige er blevet sin egen herre. Et af de vigtigste spørgsmål er så, hvorvidt og hvordan der rejser sig en ny styringsproblematik? Hvis vi har en mangedreteret kommunal sektor, hvor bl.a. kommunerne bl.a. har ambitioner om at styre sig selv og selv at udvikle præmisserne herfor, så har styringen af den kommunale sektor fået radikalt anderledes betingelser. Så er et offentlig hierarki besværliggjort. Spørgsmålet som vi stille os selv er, om vi kan forestille os en styring af den offentlige forvaltning hvor kommunerne styrer sig selv?

Litteratur

- Foucault, M., 1972, *The Archaeology of Knowledge*
- Luhmann, N., 1984, *Social Systems*
- Luhmann, N., 1990, *Essays on Self-Reference*
- Luhmann, N., 1990, *Political Theory in the Welfare State*
- Luhmann, N., 1997, *Limits of Steering*
- Kneer, K. & Nassehi, A., 1997, *Niklas Luhmann*
- Kosseleck, R., 1985, *Future Past*
- Harste, G., 1997, *Modernitet og organisation*
- Andersen, N., 1995, *Selvskabt forvaltning*
- Andersen, N., 1997, *Udlisering*

⁴ Niels Andersen, 1995

Andersen, N., 1999, *Diskursive analysestrategier*

Born, A. & Andersen, N., 1999, *Complexity and Change*

Kjær, P. & Andersen, N., 1996, *Institutionel Construction and Change*

Rombach, B., 1991, *Det går inte at styra med mål!*

Madsen, S., 1993, *På vej mod målet*