

Præsentation af en idealmodei for den kommunale leder

– HELHEDSMAGEREN¹

AV HELLE SUNDGAARD ANDERSEN

This article takes a close look at the role of the municipal leader in the context that is referred to by many as the shift from government to governance. However, it is not the author's opinion that it is a question of a direct development away from the hierarchical model towards a pure network society. On the contrary, the author's view is that it is a question of simultaneous and opposite-directed control systems at work. The focus of the article is on one control system, namely that of governance, and here the focal point is on municipal administrative leaders in a governance perspective. The discussion is based on a theoretical analysis of selected governance theories whose explicit focus is on the role of the employee. Finally, the conclusion arrived at takes the form of a normative ideal model for the municipal administrative leadership: the "totality maker".

Udviklingen på det kommunale niveau

I gennem de sidste tre årtier har vilkårene, forventningerne og kravene til den kommunale administrative ledelse i de danske kommuner ændret sig radikalt. Kommunen som politisk styret organisation anno 1970 og anno 2001 er en organisation, der på flere områder har været gennem heftige udfordringer og ændringer. Den økonomiske smal-

hals i slutningen af 70erne, behovet for at åbne kommunen som organisation, den generelle opmærksomhed mod den offentlige sektors størrelse, opgavevaretagelse og organisation er nogle blandt flere faktorer, der førte til ændrede vilkår og krav til den kommunale organisation som helhed og de kommunale administrative ledere i særdeleshed (Andersen 1999).

Med kommunalreformen i 1970 skete der en kommunalisering af vel-

færdsstaten med en ny kommuneinddeling, en ændret opgavefordeling og styring, og endelig en ændret finansiering. Med kommunalreformen blev der etableret en bæredygtig struktur. De små sognekommuner blev omdannet til administrative enheder, der havde størrelsen til at kunne ansætte kvalificeret personale, og dermed var rammerne skabt for decentraliseringen af opgaver fra stat til kommune (Bogason 2000). I 80'erne betød ændringerne en fristilling af kommunerne, dette skete primært via regelforenkling, afvikling af planstyringen og etableringen af forsøgsordninger. Samtidig var der en modgående tendens med en strammere udgiftspolitisk styring af kommunerne. I begyndelsen af 80'erne kommer det første tegn på, at nye tider er på vej: Moderniseringsredegørelsen, med revolutionerende forslag og nye tanker omkring den offentlige sektor.

I slutningen af 80'erne og i særdeleshed i 90'erne kom der for alvor skub i tingene. En påstand kan være, at den økonomiske smalhals faktisk har været et dynamisk element for den offentlige sektor. Det blev legitimt og nødvendigt at gå nye veje. Frikommuneforsøgene blev det første synlige bevis på overfladen, at nye muligheder var ved at opstå. Næstved kommune behøvede ikke at gøre tingene på samme måde som Thisted kommune, der var mange uopdyrkede muligheder. Driftsorganisationen tog det første skridt hen imod udviklingsorganisationen. Med ophævelsen af den lovmæssige forpligtigelse til at have et socialt udvalg i 1989, blev der for alvor åbnet op for muligheden for at nytænke den hidtige

organisering (Sehested et al 1992). Der blev etableret, og der bliver stadig etableret, nye organisatoriske koncepter fællesforvaltning, borgerforvaltning, koordinationsforvaltning. Der var lukket op for posen fyldt med nye organisatoriske, faglige og ikke mindst sproglige sammensætninger, der ikke er set før i den danske offentlige sektor. Decentralisering og brugerinvolvering er også kendetegnene for denne periode. Kvikskranker, borgerporte osv. er også synlige tegn på forsøget med at strømline det kommunale niveau hen imod målsætningen "borgeren i centrum". Forsøg kommer for alvor på banen som en ny metode til at legitimere nye måder og nye metoder. Eksempler på de nye forsøgs-strømme er eksempelvis Frikommune forsøgene 1984-88, de Sociale Udviklings Midler (SUM forsøgene), der banede nye veje for det sociale arbejde, etc (Bogason 2000).

Governance

Tendensen i 90'erne var klar, politikerne skulle ikke længere beskæftige sig med enkeltsager, udvalgene blev i hovedparten af kommunerne lagt sammen, meget blev decentraliseret til brugerbestyrelserne og en god del delegeret til forvaltningerne. Tiltag med decentralisering, rammestyring, delegering, brugerbestyrelser, udlicitering samt mange andre er tiltag, der rykker ved det traditionelle repræsentative demokratibillede, som er grundstammen i vores måde at tænke demokrati på. Der sker altså en bevægelse væk fra selve institutionen eller

produktet hen imod processen (Andersen 1999).

I forskerkredse refereres der til en udvikling fra government mod governance, hvor der er en åbenhed overfor alle relevante aktører i den givne proces, modsat government, hvor aktøren er forudsat indsat via den parlamentariske styringskæde.

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

(Bogason 1996: 83)

Der er, som det forholder sig med de fleste begreber indenfor samfundsvidenskaben, langt fra enighed omkring begrebet governance og som Rhodes fremhæver er der mange bud:

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

(Rhodes i Kickert et al 1997a, xi)

I denne artikel er udgangspunktet Rhodes interorganisatoriske netværksforståelse. Rhodes fremhæver følgende fælles karakteristika i sin forståelse af begrebet governance, hvor governance refererer til selvorganiserende, interor-

ganisatoriske netværk:

„1. Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state means the boundaries between public, private and voluntary sectors become shifting and opaque.

2. Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes.

3. Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants.

4. A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the State; they are self-organizing. Although the state does not occupy a sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer networks."

(Rhodes 1997b:53)

Begrebet netværk er en beskrivelse af flere uafhængige hinanden aktører, der er en del af processen omkring at tilvejebringe forskellige former for serviceydelser. Rhodes beskriver det; "Governance is about managing such networks." (Rhodes i Kickert et al, 1997a, xi). Det er denne netværksforståelse, præsenteret af Rhodes, der er rammeforståelsen for begrebet governance i denne artikel.

Den traditionelle bureaukratiske forståelse af en kommunal administrativ leder udfordres af netværksperspektivet, der bryder med den hierarkiske forståelse og introducerer en mere tværgående og forhandlingsorienteret tilgang. Ledelsen skal kunne håndtere

bevægelser nede fra og op, en højere grad af autonomi, flydende grænser og processer der ikke er styrbare. Den klare grænse mellem politik og administration udfordres i netværksprocessen, og dermed mudres grundforståelsen af den ansatte administrative leder som en neutral aktør, der implementerer de beslutninger, der vedtages af politikerne.

I næste afsnit stilles der skarpt på den ansattes rolle i et governance-perspektiv. Dette skal ikke tolkes således, at det udelukkende er governance-relationer, der er i spil i forståelsen og styringen af den offentlige sektor, men at der snarere er tale om "netværk i skyggen af hierarkiet" (Scharpf 1994). De følgende tre teoretiske perspektiver af hhv. Gary Wamsley ("Blacksburg-perspektivet"), Lennart Lundquist og Walter Kickert ("the Governance club") er udvalgt, da disse eksplicit ser på den offentligt ansattes særlige rolle. Og for Wamsleys og Kickerts vedkommende er dette i et governanceperspektiv.

En gruppe, der sammen har brudt bølger og kommet med et konkret bud på den ansattes rolle i relationen mellem politik og administration i et governanceperspektiv, er „Blacksburg-folkene“.

The Blacksburg Manifesto

"The Public Administration and the Governance Process: Shifting the American Political Dialogue" Gary Wamsley (1983) blev kendt som "the Blacksburg Manifesto" eller "the Blacksburg

Perspective"². Legitimitetsforståelsen bag den parlamentariske styringskæde, og særlig det forhold, at legitimiteten kun kan komme via dette at være valgt, er en kerneproblemstilling i Blacksburgperspektivet. Det er bl.a. udfordringen i Blacksburgperspektivet at anvise og udvikle måder, der kan legitimere de aktører, der ikke er valgt via det traditionelle afstemningssystem.

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

(Wamsley et al 1996:5)

Den demokratiske legitimitet er essentielt i relationen mellem politik og administration - en vej til at komme problemets kerne et skridt nærmere er "the Agency Perspective" udviklet af Wamsley (1990). Efter Reagan perioden med minimering af den offentlige sektor og i lige så høj grad minimering af respekten omkring den offentlige sektor og den offentlig ansatte i USA, forsøger Wamsley via sin bevidste brug af termen Agency istedet for begrebet bureaukrati og dets mere negative omdømme at komme en del af denne kritik i møde. Selve Wamsleys grunddefinering af Agency er meget tæt på Webers billede på bureaukratiet. Wamsley går dog skridtet videre, og ser Agency som beskytteren eller "the guardian" af demokratiet, og denne beskytter har brug for en normativ guide.

Agency skal ses som en form for link mellem de vilde ideer udenfor den offentlige sektor, og de funktionelle betingelser for at kunne indfri disse. Med

andre ord en form for systematisk oversætter eller katalysator for politikerne og borgerne. Wamsley går endda så vidt som at påstå, at Agency er dem, der er bedst til at definere den offentlige interesse og det fælles bedste. Han mener, der er behov for at udvikle et, hvad han benævner som "Agential Leadership", da ledelse i den offentlige sektor kræver en særlig indstilling og særlige grundværdier. Wamsley hævder, at the Agency eller den offentligt ansatte har den vigtigste rolle i at udvikle vores demokrati.

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

(Wamsley 1990:117)

Den offentligt ansatte får rollen som "special citizen", hvilket pålægger den ansatte en særlig form for ansvarlighed. Det handler ikke kun om at balancere de interesser, der er i spil, men også at være opmærksom på de interesser, som ikke direkte varetages i dette spil. Wamsley ser Agency's relation med omverdenen som stærkt afhængig af en gensidig respekt.

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

(Wamsley 1990:133)

Wamsley fremhæver, at den gensidige respekt er et meget centralt element i en hvilken som helst relation mellem to eller flere aktører. Især i en kontekst som den offentlige sektor er det en basis for legitimiteten. Udover begrebet Agency er Wamsleys andet instrument "the Constitution". Den offentligt ansatte skal ved sin ansættelse afgive en ed, denne ed skal være sikringen af, at den offentlige ansatte handler indenfor rammerne af konstitutionen³. I Danmark afgiver kongeligt udnævnte tjenestemænd en erklæring på tro og love om, at de vil overholde grundloven. Wamsley (1990) foreslår, at der skal udvikles og implementeres en normative guide for den offentligt ansatte i den moderne offentlige sektor. Det forhold, der blandt andet bliver trukket frem omkring agencyperspektivet, er, at den offentlige leder er fuldtids ansat modsat de fleste andre aktører, og derfor som udgangspunkt har muligheden for at være den af aktørerne, der spiller en central rolle:

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

(Wamsley 1990:143)

Wamsley berører noget centralt i formuleringen af en win-win situation "something more than the sum of its parts". Den offentlige leder eller den

offentligt ansatte kan have enten en nøglefunktion eller en funktion i en proces mellem alle relevante aktører, hvor processen netop ender op med et resultat, ingen af aktørerne bevidst bar ind i aktionen, men hvor resultatet opstår i en form for kollektiv intuitionsproces. Det må være et af idealerne for den offentlige leder i en netværksproces. Og videre ved at sammenkæde magt og autoritet som et middel til styrke legitimiteten, dette gøres ved effektiv deltagelse:

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

(Wamsley 1990:147)

Ved netop at sammenkæde magt, autoritet og deltagelse til konceptet "effektiv deltagelse" vil den offentlige leder øge sin legitimitet i processen. Her ved skabes der også mulighed for at vise de øvrige aktører i processen, at der er ikke et foruddefineret mål med denne proces. Hermed sættes en del af rammerne for opnåelse af "something more than the sum of its parts". Wamsley sætter agencyperspektivet i relation til det lokale niveau, hvilket gør det relevant at anvende dele af agencyperspektivet i dansk kommunal lokal kontekst:

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

(Wamsley 1990:149)

Wamsley går skridtet videre og anbefaler, at Agency analyseres, og at Agency i analysen relateres til netværket eller the policy subsystems.

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

(Wamsley 1990:150)

Kritikken af agencyperspektivet var skarp, og især var kritikken af Wamsleys forslag omkring en normative guide og edsafgivelse grundlag for barsk kritik. I et skandinavisk perspektiv er en del af Wamsleys ideer og tanker omkring den offentligt ansattes rolle i demokratiet da også radikale. På samme tid er der noget, der synes relevant i Wamsleys ræsonnement og især i en decentral kontekst som den danske. Wamsley sætter fingeren på mange tendenser, der allerede finder sted. Han taler om de værdier og den grundindstilling, den offentlige ansatte bør have, hvilket er parallellt med den fokus, der i Danmark er på etik og værdier i den offentlige sektor. Wamsley taler om den offentligt ansatte som en link mellem de vilde ideer og det, der rent faktisk kan lade sig gøre. I de danske kommuner udøves

der mindre og mindre direkte kontrol og mere og mere rådgivning via ansatte konsulenter til at bistå "græsrodderne" og de decentrale serviceinstitutioner.

Det er fremgået af det foregående, at der er problemer omkring agency-perspektivet, men samtidig er det et perspektiv, der har nogle af de essentielle grundelementer i idealet omkring en ansats, og i denne artikels sammenhæng en ansat leders, rolle i en netværks-proces. Dette vil der blive elaboreret videre over afslutningsvist i denne arti-

kel. Der en skandinavisk variant af Blacksburgperspektivet, som vil blive præsenteret kort i det følgende afsnit.

Demokratins Våktare

En af de få nordiske teoretikere indenfor statskundskaben, der sætter fokus på forvaltningens rolle i demokratiet, Len-nart Lundquist⁴, præsenterede i 1998 en model for den ansattes rolle i demokratiet:

Våktarrollen

ÄMBETSMANNAROLLEN	MEDBORGARROLLEN
Demokratins tjänare	Demokratins herrar
Personansvar	Kollektivansvar

(Lundquist 1998:73)

Lundquist understreger, at det er den enkelte embedsmand, der har denne rolle som Våktare, og ikke forvaltningen som organisation, da han mener dette ville føre til elitevælde. Det bliver et personligt ansvar og ikke et ansvar, der koblet til din ansættelse og dermed til en særlig gruppe af medarbejdere. Det, der er interessant her, er, at Lundquist netop sætter fokus på, at der er en person bag stillingen altså andre forhold end dem, der er relateret til den position, man har i en given stilling, og det deraf følgende ansvar og kompetence. Ved at sætte medborgerrollen ind nuanceres den traditionelle embeds-

mandsforståelse, og Lundquist ser embedsmandsrollen som en form for katalysator.

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

(Lundquist 1998:74)

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

Network managerperspektivet

I de to foregående perspektivers fokus, dette gælder især for Blacksburgperspektivet, står den gordiske knude omkring legitimitetsproblematikken for den offentligt ansatte centralt. I det følgende er fokus mere eksplicit sat på ledelsesniveauet i et netværksperspektiv.

I dette afsnit præsenteres det, der i flere kredse bliver omtalt som "the Governance Club"⁵. "Policy network" anvendes som udgangspunkt for "the Governance Clubs" netværksperspektiv, der er en beskrivelse af relationer mellem gensidigt afhængige aktører, der er involveret i en proces omkring offentlig politikudvikling og implementering. Det forhold, at aktørerne er gensidigt afhængige af hinanden i opnåelsen af et fælles mål, er essentielt i denne tilgang.

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

(Kickert et al 1997:6)

Dette forhold er et meget relevant udgangspunkt i anskuelsen af politikprocessen på det lokale niveau i Danmark, hvor bl.a. decentralisering har medført en øgning i antallet af såvel individuelle som institutionelle aktører, der er gensidigt afhængige af hinanden i politikprocessen.

Netværkstilgangen bygger på en bottom-up kritik, og tilbyder samtidigt

et alternativ til den rationelle centralistiske model. Politikprocessen er ikke en ren instrumentel implementering af forud definerede mål, og evaluering er derfor heller ikke et målebånd, der kan opmåle, i hvor høj grad de foruddefinerede mål er indfriet. På det tidspunkt er det måske netop blevet tydeligt for alle involverede, at det var de forkerte mål, der blev formuleret som udgangspunkt. Det er netop selve interaktionen, der er i fokus, hvor succeskriteriet bliver selve igangsættelsen af den kollektive aktion med henblik på at etablere en fælles flade og en fælles problemforståelse.

Kickert et al anfører, at der har været en del kritik af konceptet omkring policy networks, den primære del af denne kritik har været mod den *faktiske eksistens* af netværk, og ikke mod netværksperspektivet *som teoretisk ramme*. Det er i denne forståelse, at Governanceklubbens netværksperspektiv anvendes i analysen af den administrative leder.

"Network management is an example of governance and public management in situations of interdependencies. It is aimed at coordinating strategies of actors with different goals and preferences with regard to a certain problem or policy measure within an existing network of interorganizational relations."

(Kickert et al 1997:10)

Det er perspektivet, at al offentlig politik af nogen betydning er et resultat af en interaktion i et netværk af aktører, der er baseret på gensidig afhængighed. Dette perspektiv på udviklingen og implementering af al offentlig politik har konsekvens for synet på governance og

offentlig ledelse. Det er tesen, at selve den integrative demokratiske proces har et stort potentiale, bl.a. med baggrund i det forhold, at de enkelte aktører virkelig føler ansvar for den policy proces, de er involveret i at varetage, og det forhold at de reelt har mulighed for at indgå aktivt i processen. De (det tages som udgangspunkt, at alle relevante aktører er repræsenterede) aktører, der har været involveret i fremkomsten af løsningsmodellen også har en aktie heri og dermed også et ansvar og en forpligtigelse omkring denne. Det at skabe en reel integrativ og demokratisk proces har som potentiale at komme frem til et effektivt resultat, i ordets bredeste betydning.

Selvom dette er et svært tilgængeligt ideal, er det her, at den offentlige ledelse eller den offentligt ansatte med en rolle i governanceprocessen vil kunne indplacere sig som network manager eller netværksleder.

"Network management provides a way for actors to cooperate without solutions being forcibly imposed or cooperation becoming redundant as a result of decentralization or privatization."

(Kickert et al 1997:43)

De tre hovedaktiviteter, jf. Kickert et al, i network management kan opsummeres:

Network management: three activities

1. Intervening in existing patterns/ restructuring of network relations
2. Furthering conditions for cooperation; consensus building
3. Joint problem solving

(Kickert et al 1997:46)

I relation til de væsentligste aktiviteter i network management er to forbehold relevante at tilføje:

* For *det første* er det essentielt, at den offentlige leder også har en forpligtigelse til og en fornemmelse for, at alle relevante aktører er inddraget i processen.

* For *det andet* at det understreges, at løsningen af en given problemstilling ikke nødvendigvis er et resultat af fuld enighed, da der herved mistes et meget centralt og dynamisk begreb; konflikt.

Dette begreb er essentielt i relation til procesforståelsen, da det i sig netop rummer dynamikken det, at alle aktører "tør hoppe ud af sit hul", og derved reelt og fuldt deltager i processen. Men også derefter overgiver sig til den integrative forhandlingsproces i en erkendelse af, at den kollektive løsning går forud for den individuelle interesse.

Der er omkostninger forbundet med network management, men som Kickert et al også fremhæver, er det af essentiel vigtighed at sætte fokus på

implementeringen og på det værdifulde, den enkelte aktør bærer med sig i processen. Det forhold er i øvrigt tæt relateret til succeskriterieret for network management, et beskrivende metafor er en blæksprutte, hvor det i denne funktion er nødvendigt at have mange arme til de mange funktioner og relationer, der er i spil. Network manageren både kan og skal anvise nye veje, få opbakning såvel internt som eksternt til disse, og samtidig forholde sig til de allerede vedtagne procedurer og måske vigtigst af alt: sikre det reelle mandat hos alle aktører:

"In other words, the success of network management largely depends on the quality of the leadership and the commitment power possessed by the representatives of the organizations involved."

(Kickert et al 1997:58)

Essentielt i sammenhæng med, hvorvidt en network manager har succes eller ej, er de personlige og faglige egenskaber. Kickert kobler dette tæt til, hvorvidt de øvrige aktører vil opleve pågældende som en kvalificeret og dermed legitim deltager.

"Of particular importance also is the extent to which other actors consider the network manager legitimate. In short: the qualities and skills of the network manager constitute a crucial precondition for succes."

(Kickert et al 1997:58)

Agencyperspektivet, demokratins væktare og network managerperspektivet er

tre beslægtede perspektiver, der hver især vinkler forskellige dimensioner i den offentlige ansattes rolle i et governanceperspektiv. Fælles for de tre perspektiver er endvidere, at de alle er undfanget i en kontekst, der ligger indenfor en forståelse af de særlige forhold, der gør sig gældende for en offentlig ansat i et governanceperspektiv.

Hvorfor en ideamodel ?

Ambitionen omkring at opstille en ideamodel for den kommunale administrative ledelses rolle i relationen mellem politik og administration opstod dels med udgangspunkt i en undring omkring, hvad er det egentlig der skal til, når en kommunal leder skal håndtere en governanceproces, og dels med inspiration fra hverdagsmagerbegrebet (Bang og Sørensen 1997).

Hverdagsmageren er ikke særlig interesseret i den store politik og de politiske partier, men forbinder sine aktiviteter, der foregår i den lille politik og i det dagelige virke. Venste-højreskalaen er uinteressant for hverdagsmageren, og de forskellige forhandlingstiltag fra kommunale embedsmænd m. fl. ses som et nødvendigt demokratisk spil. Hverdagsmageren arbejder ad hoc og indgår ikke i ledelse i bred forstand, men gerne i netværk. Hverdagsmagerbegrebet er en ny borgerforståelse, og det spændende er her, hvordan denne model udfordrer den traditionelle forståelse af den offentligt ansatte, og hvordan vil en pendant til denne kunne formuleres i forhold til en idealbe-

skrivelse af en kommunal ansat leder.

Der er behov for en videre- eller nyudvikling af begreber i relation til den forvaltningsmæssige og den politiske kontekst. Governanceperspektivet rykker mere eller mindre direkte ved de traditionelle roller, så der opstår et behov for at udvikle blandt andet nye mere tidssvarende begreber eller idealmodeller for såvel den administrative som den politiske ledelse.

Der er i denne artikel indenfor governanceperspektivet eksplicit sat fokus på teoretiske analyserammer, der har den ansattes rolle i fokus. Og det er da også disse teoretiske analyserammer, der udgør byggestenene for udviklingen af en normativ teoretisk idealmodel; *helhedsmageren*. Helhedsmageren er en ren deduktiv konstruktion, denne er konstrueret ud fra de tre præsenterede teoretiske perspektiver og en konkret kommunal case (Se Andersen 1999).

Præsentation af helhedsmageren

Intentionen med at opstille helhedsmageren som en eksplicit normativ model, er at skabe et rum, hvor der i modelform kan præsenteres en konkretisering af, hvad det er, der skal til i relation til den ideelle kommunale administrative leder. Modellen er en normativ model, baseret på win-win tankegangen. Inden præsentationen vil der blive opsamlet og elaboreret på de tre bagvedliggende perspektiver og deres relevans for modellen.

Spørgsmålet om, hvordan den

kommunale administrative ledelse gøres til en legitim medspiller i opgaveløsninger indenfor rammerne af det repræsentative demokrati, den parlamentariske styringskæde eller government modellen, står centralt i agencyperspektivet (Wamsley 1990). Der er behov for at skabe nye veje, hvor der er tale om demokratisk legitimitet, der ikke kun er baseret på det at være valgt. I forlængelse heraf er det relevant at sætte fokus på Wamsleys bud på den ansatte som - "special citizen" (Wamsley 1990), ikke een med en særlig status eller privilegier, men mere een med et særligt ansvar og nogle særlige evner.

I agencyperspektivet sættes dette som en form for forbindelse mellem de tanker og ideer, der er udenfor den offentlige sektor og så det, der kan lade sig gøre i det offentlige sfære. Et problematisk forhold ved agencyperspektivet er de elitære undertoner, at der er tale om en gruppe af aktører, der bedst kan definere den offentlige interesse og det fælles bedste. Agency bliver herved et elitebegreb, en klasse i vores samfund, der således får en klar myndighedsrolle i relation til det øvrige samfund.

Lennart Lundquist betoner i relation til sin Demokratins Våktare model netop det forhold, at denne relaterer sig til det enkelte individ og ikke til en klasse. Det, der er interessant her, er at Lundquist netop sætter fokus på medborgerdimensionen, der er en person, en medborger bag stillingen. Det handler om andre forhold end dem, der er relateret til den position, man har i en given stilling, og det deraf følgende ansvar og kompetence.

I relation til helhedsmagerbegrebet er det essentielt at fastholde ansvarligheds- og legitimitetsproblematikkerne. Det er centralt omkring den ansattes rolle i relation til at være medskabende i dialogen eller til at have en form for katalysatorfunktion, som både Wamsley og Lundquist betoner, men ikke nødvendigvis kun mellem de stærke aktører.

Perspektivet er, at en del offentlig politik er et resultat af en interaktion i et netværk af gensidigt afhængige aktører. Dette perspektiv på udvikling og implementering af al offentlig politik har konsekvens for synet på governance og offentlig ledelse, da offentlig ledelse i governanceprocessen befinder sig i netværkslignende situationer. Essentielt i network managerperspektivet er ansvaret for inddragelse af ikke-stærke aktører i processen. Samtidig sætter network managementperspektivet eksplicit fokus på den *offentlige* ledelses rolle, og herved betoner der særlige ved at være offentlig leder.

Fra agencyperspektivet har det at se den offentligt ansatte som en aktør med et bredt defineret ansvar været det grundlæggende i helhedsmagerperspektivet sammenkædet med procesperspektivet fra network managerperspektivet. Det værdifulde i network managerperspektivet i relation til helhedsmagerbegrebet er dets fokus på processen og den særlige rolle, helhedsmageren har i relation til denne. Network managerperspektivet er interessant i relation til helhedsmagerbegrebet ved den særlige fokus, der er på processen og den særlige funktion en

network manager har i denne. Set i relation til den kommunale administrative ledelse er det jo et typisk forhold, at denne skal indgå i mange og komplekse samarbejds- og procesrelationer.

Opsummeret kan en helhedsmager konkretiseres som:

Helhedsmageren ser politik som en integreret del af sin funktion i den offentlige sektor. Han ved godt, at det i sidste ende er de valgte, der sidder med ansvaret for den endelige udførelse af politikken. Men derfor ser og forstår han sig selv som en ligeværdig part i hele processen og er selvfølgelig forpligtiget i relation til det deraf følgende ansvar.

Aktørerne hele vejen rundt ser og oplever helhedsmageren som en legitim med - og modspiller.

Helhedsmageren er meget bevidst om at få alle de fragmenterede dele til at sammenstå i en helhed. Men også at alle de fragmenterede dele har forståelse for og ser sig selv som en del af en helhed.

Helhedsmageren er også bevidst om, at der er mange og lige legale kanaler ind i det politiske - forstået således, at strukturen er tilpasset politikerne og ikke omvendt.

I relation til borgerne og brugerne generelt er han bevidst om sin rolle som samler af de mange decentrale enheder, men også som spreder af det fælles sociale ansvar, der er i det lokale.

I relation til de socialt svage er han klar over det særlige ansvar, der ligger her, det at være særlig bevidst overfor de personer og de områder, der har mest behov for opmærksomhed og hjælp.

Men selvfølgelig er helhedsmageren også bevidst om det økonomiske ansvar, der påhviler den, der tager hånd om andres penge.

Den ideelle proces for en helhedsmager er en win-win proces - altså et plussum spil.

Helhedsmageren har et særligt ansvar for den videre udvikling af det lokale kommunale demokrati for alle.

Det er ikke min intention, at præsentere en fix og færdig model til umiddelbar implementering i den kommunale sektor. Når jeg præsenterer denne idealmode, som jeg måske lige så godt kunne have kaldt en samlebetegnelse, er det først og fremmest fordi de modeller, samlebetegnelser eller forestillinger, der er om kommunale administrative ledere i et governanceperspektiv rokker og skaber et behov for om ikke en ny så en anden en enten *den neutrale embedsmand* eller *den driftsorienterede forvalter*.

Endelig kan man klandre helhedsmagermodellen for at være for selvfølgelig, for hvem kan være uenig i, at der skal tænkes i helheder. Men helheder på hvilke niveauer og for hvem?

1 Denne artikel er baseret på min Ph.D afhandling "Kommunal ledelse - en sværgangart", 1999.

2 Det første bidrag fra Blacksburgfolkene fik en noget blandet modtagelse og bliver stadig anset for at være et stykke fra main stream public administration i USA, men dette forhold gør ikke deres bidrag i debatten mindre interessant. De to efterfølgende milepæle i Blacksburgperspektivet har været "Refounding Public Administration" (Refounding 1) fra 1990 og "Refounding Democratic Public Administration" (Refounding 2) fra 1996. Både Refounding 1 og 2 er stærkt præget af den udvikling, der har været i public administration i og efter Reagan perioden, og et andet forhold er det konstitutionelle perspektiv, som har en meget stærk rolle i hele tankegangen bag projektet. Disse to forhold har ind i mellem haft en begrænsende effekt på det, der er direkte overførbart til et dansk kommunalt perspektiv. Dette til trods er der stadig meget at hente i en analyse af den offentlige ledelse på det kommunale niveau i Danmark.

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

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

5 Governanceklubben begyndte via det pionerarbejde som Walter Kickert, Jan Kooiman og flere af deres kolleger i et forskningsprojekt etablerede i 1990 på Erasmus Universitet i Rotterdam.

Referenser

Andersen, Helle Sundgaard, 1999

"Kommunal ledelse - en svær gangart?" Ph.D afhandling nr. 18/2000, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Bang, Henrik og Eva Sørensen, 1997

"Pilotprojekt - fra græsrodde til hverdagsmagere." Demokratiprojektet, Arbejdspapir 3/1997, København.

Bogason, Peter, 1996

"The fragmentation of local government in Scandinavia." *European Journal of Political Research*, 30: 65-86 (July 1996).

Bogason, Peter, 2000

"Fragmenteret forvaltning. Demokrati og Netværkstyring i Decentraliseret Lokalstyre." udkast. Forthcom. Systime.

Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red.), 1997

"Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector." London: Sage.

King, Desmond og Gerry Stoker, (red), 1996

"Rethinking Local Democracy." London: Macmillan.

Lundquist, Lennart, 1998

"Demokratins Väktare." Lund: Studentlitteratur.

Rhodes, Rod A. W., 1997a

"Foreword by Professor R. A. W. Rhodes." I Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red) "Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector." London: Sage.

Rhodes, Rod A. W., 1997b

"Understanding Governance - Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability." Philadelphia: Open University Press.

Sharpf, Fritz, 1994

"Games Real Actors Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-52.

Sehested, Karina, Tine Vedel Kruse, Henrik Larsen, Ane Storm Liedecke og Hanne Ragn-Hansen, 1992

"Effekter af Strukturændringer i Kommunerne." København: AKF forlaget.

Wamsley, Gary, Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White og James F. Wolf, 1983

"The Public Administration and the Governance Process: Shifting the American Political Dialogue." Blacksburg: Center of Public Administration and Policy, paper.

Wamsley, Gary L., Robert N. Bacher, Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White og James F. Wolf, 1990

"Refounding Public Administration." London: Sage.

Wamsley, Gary og James Wolf, 1996

"Refounding Democratic Public Administration." London:Sage.