

Morten Balle Hansen

Chefgruppemødet¹- fra informationsformidling til kollektiv ledelse?

I denne artikel analyseres chefgruppemødet i de udvalgsstyrede primærkommuner med udgangspunkt i nyinstitutionel organisationssociologi. En hypotese om, at dette møde har ændret sig fra et informationsformidlende forum til et kollektivt ledelsesforum, underbygges såvel teoretisk som empirisk. Empirisk tyder to casestudier fra henholdsvis begyndelsen af 1980'erne og midten af 1990'erne på, at chefgruppemødets betydning i den kommunale ledelsesstruktur har forandret sig. Disse empiriske observationer knyttes i artiklen sammen med en analyse af chefgruppemødets placering i den kommunale ledelsesstruktur og en historisk funderet analyse af forandringer i betingelserne for chefgruppens arbejde i perioden imellem de to casestudier.

Indledning

Denne artikel fokuserer på chefgruppemødet i de udvalgsstyrede primærkommuner. Chefgruppemødet er det faste turnusmøde, hvor primærkommunernes administrative chefer mødes.

Artiklen stiller sig som opgave at sandsynliggøre en hypotese om, at chefgruppemødet har ændret sig fra i starten af 1980'erne at være et primært informationsformidlende forum til i midten af 1990'erne i højere grad at være et egentligt kollektivt ledelsesforum, hvor en række kollektivt bindende beslutninger træffes og en fælles strategisk forståelse udvikles. Analysen funderes teoretisk i en fortolkning af nyinstitutionel organisationssociologi og empirisk i en analyse af (1) chefgruppemødets placering i den primærkommunale ledelsesstruktur, (2) centrale udviklingstendenser siden kommunalreformen, og (3) to casestudier fra henholdsvis starten af 1980'erne (Flohr Nielsen, 1985) og midten af 1990'erne (Hansen, 1997).

Indledningsvis præsenteres den teoretiske analyseramme. Herefter analyseres først den ledelsesstruktur, som chefgruppemødet er placeret i, og dernæst forskelle

i den historiske kontekst, som chefgruppemødet var placeret i ved starten af 1980'erne og i midten af 1990'erne. I lyset af de foregående afsnit undersøges det herefter, hvorledes chefgruppen og chefgruppemødet fremstilles i de to casestudier. Artiklen afsluttes med en konklusion, hvor analysens vigtigste pointer trækkes frem, samt en perspektivering hvor nogle centrale udfordringer for fremtidens kommunale ledelse drøftes.

Teoretisk analyseramme

Indledningsvis skal de begreber og antagelser, som analysen bygger på, præciseres. Helt grundlæggende er antagelsen, at samfundet og dets organisationer er systemer, der holdes i live af mennesker, og at man derfor i samfundsanalyser må have fat i, hvorledes menneskers handlinger struktureres. I den forbindelse antages det videre, at menneskers handlinger struktureres af kulturelle „regler“ (Giddens, 1984; Meyer, Boli og Thomas, 1987) på utallige planer, regler som giver kollektiv mening og værdi til bestemte enheder og aktiviteter og integrerer disse i større sociale systemer. Regler kan være mere

Morten Balle Hansen

Chefgruppemødet¹- fra informationsformidling til kollektiv ledelse?

I denne artikel analyseres chefgruppemødet i de udvalgsstyrede primærkommuner med udgangspunkt i nyinstitutionel organisationssociologi. En hypotese om, at dette møde har ændret sig fra et informationsformidlende forum til et kollektivt ledelsesforum, underbygges såvel teoretisk som empirisk. Empirisk tyder to casestudier fra henholdsvis begyndelsen af 1980'erne og midten af 1990'erne på, at chefgruppemødets betydning i den kommunale ledelsesstruktur har forandret sig. Disse empiriske observationer knyttes i artiklen sammen med en analyse af chefgruppemødets placering i den kommunale ledelsesstruktur og en historisk funderet analyse af forandringer i betingelserne for chefgruppens arbejde i perioden imellem de to casestudier.

Indledning

Denne artikel fokuserer på chefgruppemødet i de udvalgsstyrede primærkommuner. Chefgruppemødet er det faste turnusmøde, hvor primærkommunernes administrative chefer mødes.

Artiklen stiller sig som opgave at sandsynliggøre en hypotese om, at chefgruppemødet har ændret sig fra i starten af 1980'erne at være et primært informationsformidlende forum til i midten af 1990'erne i højere grad at være et egentligt kollektivt ledelsesforum, hvor en række kollektivt bindende beslutninger træffes og en fælles strategisk forståelse udvikles. Analysen funderes teoretisk i en fortolkning af nyinstitutionel organisationssociologi og empirisk i en analyse af (1) chefgruppemødets placering i den primærkommunale ledelsesstruktur, (2) centrale udviklingstendenser siden kommunalreformen, og (3) to casestudier fra henholdsvis starten af 1980'erne (Flohr Nielsen, 1985) og midten af 1990'erne (Hansen, 1997).

Indledningsvis præsenteres den teoretiske analyseramme. Herefter analyseres først den ledelsesstruktur, som chefgruppemødet er placeret i, og dernæst forskelle

i den historiske kontekst, som chefgruppemødet var placeret i ved starten af 1980'erne og i midten af 1990'erne. I lyset af de foregående afsnit undersøges det herefter, hvorledes chefgruppen og chefgruppemødet fremstilles i de to casestudier. Artiklen afsluttes med en konklusion, hvor analysens vigtigste pointer trækkes frem, samt en perspektivering hvor nogle centrale udfordringer for fremtidens kommunale ledelse drøftes.

Teoretisk analyseramme

Indledningsvis skal de begreber og antagelser, som analysen bygger på, præciseres. Helt grundlæggende er antagelsen, at samfundet og dets organisationer er systemer, der holdes i live af mennesker, og at man derfor i samfundsanalyser må have fat i, hvorledes menneskers handlinger struktureres. I den forbindelse antages det videre, at menneskers handlinger struktureres af kulturelle „regler“ (Giddens, 1984; Meyer, Boli og Thomas, 1987) på utallige planer, regler som giver kollektiv mening og værdi til bestemte enheder og aktiviteter og integrerer disse i større sociale systemer. Regler kan være mere

eller mindre udbredt i tid (lang historie) og rum (stor geografisk udbredelse) og kan være mere eller mindre integreret i et større system af regler. En „institution“ kan defineres som et større integreret system af regler med relativt stor udbredelse i tid og rum, og „institutionalisering“ kan defineres som den proces, igennem hvilken et integreret system af regler udvikles og udbredes i tid og rum.

Men hvad er det, der får mennesker til at følge regler? Her kan man i grove træk skelne mellem *regulative*, *normative* og *kognitive mekanismer* (Scott, 1995), som igen kan opdeles på en række underdimensioner (Hansen, 1997). „Regulative mekanismer“ virker populært sagt igennem pisk og guleroden. De virker, fordi aktører antages at følge en „logic of consequentiality“ (March og Olsen, 1989), dvs. at de beregner konsekvenser af forskellige handlinger for de mål/interesser, de har. Pisk og gulerodsmekanismer påvirker den relative vægt af fordele og ulemper ved forskellige handlinger. I et sociologisk nyinstitutionelt perspektiv nedtones betydningen af de regulative mekanismer i forhold til andre teoretiske traditioner som eksempelvis den rationelle nyinstitutionalisme.² Regler aktiveres snarere/oftere gennem en „logic of appropriateness“ (March og Olsen, 1989; 1995), som har såvel normative (bør) som kognitive (er) aspekter (March og Olsen, 1995).

„Normative mekanismer“ har både en intern og en ekstern dimension. I den interne dimension følger man reglerne, fordi man via en social internaliseringsproces har internaliseret reglernes normative begrundelse (demokrati, retfærdighed, effektivitet) og gjort dem til sine egne. Man følger reglerne, fordi man går ind for dem. I den eksterne dimension følges reglerne, fordi man må kunne begrunde sine hand-

linger i forhold til et generelt accepteret normsæt, som man selv kan have internaliseret mere eller mindre (den interne dimension). De „kognitive mekanismer“ handler om situationsopfattelser og rygmarvsreflekser. Når vi bevæger os rundt i hverdagen, udskifter vi det ene sæt regler med det andet, uden at denne udskiftning overvejes nøjere. Der er nogle signaler („keying“, jf. Goffman, 1974) der, som den naturlige ting i verden, får os til at udskifte et sæt regler med et andet. En anden type af kognitive mekanismer vedrører de redskaber, vi benytter os af til at opfatte situationen og kortlægge problemerne. Det er eksempelvis ofte gennem arbejdet med budgettet, at kommunaldirektører opdager hovedproblemerne i organisationen (Hansen, 1997). På et overordnet makroplan struktureres vores generelle situationsforståelse af overordnede „meningssystemer“, dvs. sammenhængende opfattelser af, hvordan verden er og bør være. Disse i tid og rum afgrænsede forståelsesrammer udnævner bestemte spørgsmål og svar, problemer og løsninger til at være de relevante. En sammenligning af 1970'ernes planlægningsufori med 1990'ernes evalueringsmåni (Dahler-Larsen, 1998) kan give et indtryk af det struktureringspotentiale, sådanne forståelsesrammer har.

Regler virker gennem sådanne kognitive, normative og regulative mekanismer, og fire typer af regler er centrale, når opgaven er at forstå samspillet mellem mennesker i organisationer (Hansen, 1997).

For det første er der en række „tilknytningsregler“. Organisationer har forskellige regler for, hvordan man kommer ind og ud af organisationens forskellige stillinger, og særligt omkring lederstillinger er der udviklet omfattende sorteringsmekanismer og karrieresystemer.

For det andet indtager mennesker i organisationer forskellige „positioner“, og en lang række regler vedrører relationerne imellem forskellige positioner inden for og uden for organisationen. Hierarkiske, demokratiske og rationelle procedurer er eksempler på større systemer af regler, som strukturerer samspillet mellem mennesker i positioner i organisationer.

For det tredje er mange regler knyttet til bestemte situationer eller „scener“ (Goffman, 1959; 1974). Det er en af disse scener - chefgruppemødet - der er i fokus i artiklen.

Endelig er for det fjerde en lang række regler knyttet til bestemte „opgaver“. Der gælder forskellige regler for, hvilke opgaver der er knyttet til hvilke enheder i hvilke organisationer, og hvordan man håndterer disse opgaver.

Positions-, scene-, og opgavereglerne, med tilknytningsreglerne som en underliggende dimension, strukturerer samspillet mellem menneskerne i organisationen og integrerer deres aktiviteter i det større sociale system af mening og interaktion, som organisationen indgår i - det „interorganisatoriske felt“ (Scott, 1994; 1995). Med begrebet interorganisatorisk felt henledes opmærksomheden på de netværksafhængigheder, som er kendetegnende for enhver organisations aktiviteter, og med begreberne „mening“ og „interaktion“ fremhæves, at disse afhængigheder både har en betydningsmæssig og en konkret fysisk udvekslingsmæssig dimension. Udviklingen i de regulative, normative og kognitive mekanismer foregår hovedsageligt på tværs af den enkelte organisations formelle grænser i det interorganisatoriske felt. På samme måde institutionaliseres en stor del af reglerne i de fire regelgrupper på tværs af formelle organisationsgrænser i det interorganisatoriske felt. Der er i det interorgani-

satoriske felt en række institutioner, som bidrager til denne proces. Generelle eksempler fra organisationsteorien er professioner og konsulentfirmaer. I det velfærdsstatslige felt eksisterer en række policy-, kampagne- og diskursinstitutioner, som producerer og mobiliserer gensidig forståelse for generelle samfundsøkonomiske forestillinger (Nielsen og Pedersen, 1989).

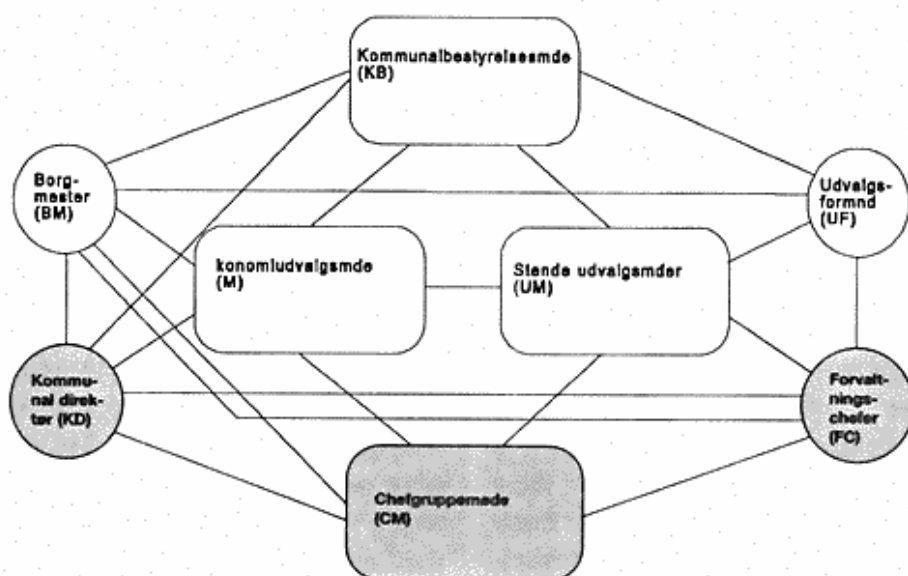
Den teoretiske analyseramme har konsekvenser for hypotesen om, at chefgruppemødet har udviklet sig fra et informationsformidlende forum til et egentligt ledelsesforum. For det første må der, for at hypotesen kan nyde tilslutning, være sket ændringer af de regler, som konstituerer chefgruppemødet. For det andet må disse regler hente opbakning i ændringer i regulative, normative eller kognitive mekanismer, eller en kombination af disse. Ændringer, som hovedsageligt foregår uden for den enkelte kommune i det interorganisatoriske felt. Disse ændringer vil blive undersøgt i afsnittet om den historiske kontekst, som kommunernes chefgruppemøde er placeret i.

Først analyseres imidlertid de træk ved den kommunale ledelsesstruktur, som har været gennemgående siden kommunalreformen i 1970.

Chefgruppemødets placering i kommunernes ledelse

I figur 1 ses chefgruppemødets placering i den politisk-administrative ledelsesstruktur i de udvalgsstyrede primærkommuner. Figuren er tegnet så generelt, at den stort set kan siges at være dækkende for alle udvalgsstyrede primærkommuner i perioden fra kommunalreformen og frem til i dag - det vil sige 270 af landets kommuner. Der er altså lagt vægt på at vise ligheder i ledelsesstrukturen i starten i

Figur 1. Chefgruppemødets placering i den politisk-administrative ledelsesstruktur



1980'erne og i midten af 1990'erne. Betegnelserne „stående udvalg“, „udvalgsformænd“ og „forvaltningschefer“ dækker over en del variation kommunerne imellem, en variation, der er blevet særligt markant fra slutningen af 1980'erne. De forskellige kommuners stående udvalg og forvaltninger har dog i hele perioden haft (stort set) ensartede opgaver, og det, der har varieret, har været antallet af udvalg og forvaltninger samt opgavernes fordeling imellem disse.

Der anvendes andre betegnelser end forvaltningschef (eksempelvis forvaltningsdirektør) og kommunaldirektør (for eksempel kæmner og stadsdirektør), men de anvendte betegnelser er mest udbredt.

Enkelte kommuner har i perioder forsøgt sig uden kommunaldirektører, men i reglen har de genindført stillingen efter kort tid. En enkelt kommune har i en periode forsøgt sig med en struktur uden økonomiudvalg og stående udvalg.

Med forbehold for ovenstående undtagelser beskriver figur 1 en ledelsesstruktur, der har eksisteret i alle de udvalgsstyrede primærkommuner siden 1970.

Ledelsesstrukturen består således af fire scene- og positionstyper, og nedenfor analyseres generelle kendetegn ved de regler, som strukturerer samspillet mellem aktørerne i denne struktur.

For det første eksisterer der et formelt hierarkisk forhold imellem det politiske og det administrative system. Dette følger af den kommunale styrelseslov og er normativt begrundet i forestillingerne om en parlamentarisk styringskæde (Olsen, 1978). Alle aktiviteter i det administrative system og i kommunen som helhed skal have hjemmel i lovgivningen eller i beslutninger truffet i kommunalbestyrelsen, på økonomiudvalgsrådet eller i de stående udvalg. Møderne i det politiske system udgør derfor nogle vigtige deadlines, som forvaltningens arbejde på mange måder er struktureret af.

For det andet har væksten i den kommunale sektor nødvendiggjort en omfattende delegation af kompetence fra det politiske til det administrative system. En kompetence som nok formelt, men ikke reelt kan tages tilbage, fordi det ville medføre en overbelastning af det politiske

system. Dette skyldes, at politikernes og embedsmændenes vilkår i den løbende kommunale ledelsesproces er meget forskellige. Politikerne har, med undtagelse af borgmesteren, deres politiske hverv som en fritidsbeskæftigelse, idet de har et andet arbejde ved siden af, og de fleste er ikke uddannet til at lede en organisation. De administrative chefer har derimod igennem et længere karriereforløb tilegnet sig ledelsesmæssig kompetence og er fuldtidsansatte professionelle administratorer.

Dette medfører for det tredje, at en af de latente konfliktlinjer, der altid vil være til stede i kommunernes ledelse, går imellem politikere og embedsmænd. Forskellene i (1) den rekrutteringsproces, der førte dem ind i den kommunale ledelsesstruktur (tilknytningsregler), (2) den tid, de har mulighed for at bruge på ledelsesarbejdet, (3) den formelle kompetence, de er tildelt i beslutningsprocessen, og (4) den deraf følgende arbejdsdeling imellem dem, medfører en fundamental spænding i ledelsesstrukturen, som for det meste ikke stiller sig i vejen for et godt samarbejde, men som indimellem kommer til udtryk i åben konflikt.

For det fjerde går en anden af de latente konfliktlinjer, som er indbygget i den kommunale ledelsesstruktur imellem figurens højre og venstre side, imellem „vogtere“ og „sektoradvokater“ (Wildavsky, 1974). Borgmesteren, kommunaldirektøren og økonomiudvalgsrådet har til opgave at varetage helheden, hvilket i økonomisk henseende betyder at få budgettet til at hænge sammen på en forsvarlig måde. I budgetlægningsprocessen har de rollen som „vogtere“ over kommunens økonomi. Udvalgsformanden, forvaltningschefen og de stående udvalg har til opgave at sikre forsvarlig opgavevaretagelse på de områder, som de har ansva-

ret for. En forsvarlig opgavevaretagelse er alt andet lige positivt korreleret med omfanget af ressourcer, der ofres på opgaven. De vil derfor relativt set fungere som „udgiftsadvokater“ i budgetlægningsprocessen.

For det femte kan man med udgangspunkt i figur 1 beskrive et typisk kommunalt beslutningsforløb. En kommunal beslutning om en eller anden sag starter med, at en indstilling til det stående udvalg bliver udarbejdet i sektorforvaltningen. Det stående udvalg træffer så, under ledelse af udvalgsformanden, en beslutning om den pågældende sag, hvorefter sagen videresendes til økonomiudvalget med sektorforvaltningens indstilling og udvalgets beslutning påtegnet. Inden den behandles i økonomiudvalget, gennemses den i økonomiafdelingen i centralforvaltningen (betegnelserne på disse enheder varierer), som påtegner eventuelle særlige økonomiske aspekter ved sagen. På grundlag heraf træffer økonomiudvalget, under ledelse af borgmesteren, en beslutning. Herefter videresendes sagen til kommunalbestyrelsesmødet med alle de nævnte indstillinger, beslutninger og eventuelle mindretalsudtalelser. På kommunalbestyrelsesmødet sker der enten en endelig vedtagelse eller forkastelse af forslaget, eller det sendes tilbage til forvaltningen til ekstra behandling, hvorefter proceduren starter forfra.

Ovenstående analyse af den kommunale ledelsesstruktur har ikke behandlet chefgruppemødet specifikt, men ud fra analysen kan man pege på nogle grundlæggende kendetegn ved dette mødes placering i den kommunale ledelsesstruktur: (1) Mødet er placeret i den administrative del af den kommunale ledelsesstruktur, og den latente konfliktlinje imellem politisk og administrativ ledelse må antages at påvirke de problemstillinger, der

knytter sig til mødet. (2) Mødet har en form for koordinerende funktion i den administrative ledelse, som kan være af større eller mindre betydning. Potentielt kunne mødet være et forum for håndtering af sektorkonflikter og udvikling af fælles holdninger imellem de administrative chefer. (3) Mødet kan være integreret på forskellig vis i den typiske kommunale politiske beslutningsproces, som blev beskrevet ovenfor. Det kan være et forum for uformelle drøftelser, som ikke indgår direkte i den politiske beslutningsproces, eller det kan være som et møde, der afgiver formelle indstillinger om alle relevante sager til udvalg og kommunalbestyrelse.

Ovenfor er fremhævet de stabile elementer i den kommunale ledelsesstruktur, men hvad er det, der har forandret sig i tiden efter kommunalreformen?

Udviklingen i kommunerne siden kommunalreformen

Frem til 1970 var der stor forskel på de ca. 1300 danske kommuner, og i mange små kommuner var der ingen, eller kun ganske få ansatte i den kommunale administration. Det er først efter kommunalreformen, at de 275 kommunale organisationer og den kommunale sektor, som vi kender i dag, skabes. Generelt må de efterfølgende organisationsændringer i 1980'erne og 1990'erne betegnes som småjusteringer i forhold til 1970'ernes omfattende kommunale organisationsopbygning, hvor der bygges rådhus med en professionel administration i et helt anderledes omfang, end man kendte det tidligere. Kommunerne fik i 1970'erne de fleste af de opgaver, som de har i dag, og de fandt de første modeller til at håndtere dem. Også hovedtrækkene i den kommunale ledelsesstruktur skabes i denne pe-

riode. Økonomisk er perioden kendetegnet ved høje kommunale vækstrater. Administrationspolitisk er perioden kendetegnet ved landsdækkende reformer og fokus på planlægning. I 1977 gennemføres en landsdækkende budget- og regnskabsreform, hvorved det bliver muligt at sammenligne de kommunale indtægter og udgifter. Det er ved hjælp af dette system, at Indenrigs- og Finansministerierne kan føre tilsyn med kommunernes økonomi. Systemet er også en forudsætning for, at der fra slutningen af 1980'erne udvikles nøgletal til at sammenligne kommunerne, og at der udvikles en tradition for, at disse sammenligninger indgår i de politisk-administrative beslutningsprocesser.

Fra 1980 bremses den kommunale vækst. De primærkommunale opgaver ligger i grove træk fast, og der fokuseres på omstilling, finjustering og bedre omkostningsstyring (Bentzen, 1988). Den økonomiske opbremsning startes under den socialdemokratiske regering³ og strammes op og gøres til et centralt politisk tema af firkløverregeringen og de efterfølgende borgerlige regeringer. Fra 1980-82 sker der en reduktion i væksten i kommunernes udgifter fra 3 pct. til 1 pct., mens der fra 1982 er en hensigtserklæring om nulvækst fra regeringens side (Blom-Hansen, 1996: tabel 1).

De personer, der i starten af 1980'erne sad på de kommunale chefstillinger, havde været centrale aktører i 1970'ernes udvikling. 60 pct. af cheferne i 1980 havde gjort hele turen med fra kommunalreformen, og kun ca. 15 pct. var eksternt rekrutteret (Riiskjær, 1982: 102-104). Flohr Nielsens (1985) og Riiskjærs (1982) undersøgelser beskriver en chefgruppe, der har stået for en voldsom organisationsopbygning i en periode med høje økonomiske vækstrater, og som nu

konfronteres med stigende krav om økonomisk opstramning. Deres øjebliksbilleder af kommunernes administrative ledelser fanger så at sige disse i starten af en kraftig økonomisk opbremsning. I Hansens undersøgelse fra 1990'erne beskriver en kommunaldirektør overgangen fra 1970'ernes vækst til 1980'ernes omstilling på følgende vis:

..... i 70'erne var der bogstavelig talt ingen konflikter, for så vidt som at stort set de ønsker, der kom fra den sociale sektor, fra den tekniske sektor, fra skolesektoren, dem kunne man jo stort set opfylde lokalt, ... hvor man kan sige, at der op igennem 80'erne bogstavelig talt var en kamp imellem de forskellige sektorer om få en stadig større del af den mere begrænsede kage ...⁴ (Hansen, 1997: 145).

Opbremsningen i kommunernes økonomi må forstås i et nationalt og internationalt perspektiv. Min ikke særligt kontroversielle påstand er, at en ny samfundsøkonomisk forestilling (Nielsen og Pedersen, 1989) med en kerne af fælles kognitive og normative aspekter gradvist tog form i kolvandet på 1970'ernes oliekrise og stigende arbejdsløshed. Den uændrede normative kerne i den samfundsøkonomiske forestilling var (og er) i grove træk, at væksten i økonomien skulle fastholdes, og at væksten i arbejdsløsheden skulle standses eller vendes. Det nye er, at det i stigende grad accepteres blandt beslutningstagere i alle samfundets centrale institutioner (ledende politikere, fagforerings- og industriledere, offentlige chefer), at et hovedproblem i denne forbindelse er at bremse eller stoppe væksten i den offentlige sektor, da det er eksporthvervene i den private sektor, der skal tjene pengene i en globaliseret økonomi.

Der er ikke tale om et specielt dansk fænomen. Overalt i den vestlige verden

havde man set en vækst i den offentlige sektors andel af BNP siden anden verdenskrig, og i Skandinavien havde udviklingen været særligt markant. I 1960 udgjorde de offentlige udgifter i Danmark ca. 25 pct. af landets BNP, mens de i starten af 1990'erne udgjorde ca. 60 pct. (Christensen og Christiansen, 1992: 106). Størsteparten af væksten i velfærdsstaternes andel af BNP var sket i kommunerne. Dette kan for Danmarks vedkommende belyses ved, at det statslige konsum i 1960'erne var ca. tre gange så stort som kommunernes, mens kommunernes konsum i starten af 1990'erne var ca. dobbelt så stort som statens (Christensen og Christiansen, 1992: 106).⁵ I et velfærdsstatsligt omkostningsstyringsperspektiv var (og er) kommunerne derfor centrale enheder.

En anden gruppe af ændringer vedrørte ændrede forestillinger om ledelse og styring i den offentlige sektor. Igen er der tale om et internationalt fænomen (Klausen og Ståhlberg, 1998), som er nært forbundet med de ændrede samfundsøkonomiske forestillinger. Regeringens moderniseringsprogram fra 1983 (Bentzen, 1988) er et vigtigt eksempel på, hvor nært forbundne de to grupper af ændringer er. Man kan med nogen ret påstå, at målet for regeringen var at nulstille/begrænse væksten i den offentlige sektor uden at forringe serviceniveauet, og at midlet var en række nye ledelses- og styringstiltag. Påstanden er dog ikke helt uproblematisk.⁶ Der findes analyser af de nye ledelsesideers indhold og gennemslagskraft i Norden (Klausen og Ståhlberg, 1998) og forsøg på at kortlægge, i hvor høj grad ideerne er slået igennem i praksis i de danske kommuner (Ejersbo, 1997; Andersen *et al.*, 1997). Her skal fremhæves tre ledelses- og styringstiltag med betydning for chefgruppen og chef-

gruppemødet, som har haft gennemslagskraft i mange danske kommuner.

I slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne gennemførtes der strukturændringer i størsteparten af de danske kommuner. Det har medført, at vi i dag står med en langt mere heterogen organisationsstruktur, end man havde frem til midten af 1980'erne (Ejersbo, 1997; se også Ejersbos artikel i dette nummer af *Politica*). Der var mange formål med disse strukturændringer. Nogle gennemgående målsætninger var øget effektivitet og ressourcestyling, flere helhedsløsninger og nedbrydning af sektorgrænser (Sehested *et al.*, 1992: 52). Mens det kan være svært at påvise effekter af disse strukturændringer i relation til de opstillede mål (Ejersbo, 1996), så var en af virkningerne ændringer i størrelsen og sammensætningen af de kommunale chefgrupper (Hansen, 1997).

En anden type af ændringer vedrører de hierarkiske relationer imellem de forskellige enheder i den kommunale styringskæde og har gået under betegnelser som mål- og rammestyling og decentralisering. Mål- og rammestyling er et fra organisationsteorien velkendt forsøg på at håndtere dilemmaet imellem at bibeholde en central styring samtidig med, at man sikrer en fleksibel opgavevaretagelse i de udførende enheder. Det, der først og fremmest er slået igennem, er den økonomiske rammestyling, og her har mange administrative chefgrupper haft et stort arbejde. Både med at „opdrage“ institutionerne til at overholde rammerne, og med at „opdrage“ politikerne⁷ og sig selv til ikke at blande sig i den detaljerede opgavevaretagelse.

En tredje ændring, der synes at være slået igennem, er en ændret opfattelse af de administrative lederes roller i forbindelse med styringen af den offentlige sek-

tor. I regeringens moderniseringsprogram fra 1983 tiltænkes de offentlige ledere en afgørende rolle i omstillingen af de offentlige institutioner (Bentzen, 1988: 28), og i publikationer fra det kommunale felt (Kommunernes Landsforening *et al.*, 1989; Den kommunale højskole, 1992; Skovsgaard og Birch, 1993) kan man spore ønsker om en mere proaktiv kommunal cheffrolle. I 1989 udgav de kommunale chefforeninger og Kommunernes Landsforening et debatoplæg om cheffgruppens rolle i den kommunale organisation. Debatoplægget indledes med at beskrive en udvikling med ændringer på en række dimensioner: Fra samfundsøkonomisk vækst til stagnation; behov for omstilling af det kommunale serviceapparat; fra institutionsløsninger til selvforvaltning; stigende ældrebefolkning, mm. Om konsekvenserne af disse ændringer hedder det:

„Denne udvikling vil ændre kravene til offentlig administration og dermed stille store krav til de kommunale chefer. At styrke chefgruppen vil derfor være en naturlig udvikling, som vil tage fart de kommende år., (1989: 6).

I kølvandet på tamilsagen kom i 1993 en socialdemokratisk ledet regering til magten efter mere end ti år med borgerligt styre. Dette skift faldt delvist sammen med en forbedring i landets økonomi (overskud på betalingsbalance og faldende arbejdsløshed). Det andet sæt data om chefgruppen og cheffgruppemødet er indsamlet kort efter regeringsskiftet. Undersøgelsen er altså gennemført i kølvandet på (1) en mobilisering om at bremse op for væksten i den offentlige sektor, (2) en bølge af omstruktureringer i størsteparten af kommunerne, (3) en udbredt tendens til indførelse af forskellige varianter af mål- og rammestyling i mange

kommuner, hvor særligt den økonomiske rammestyring er slået igennem i kommunernes praksis, (4) øgede krav til de administrative chefer om både at fungere som embedsmænd og som chefer, der udøver ledelse, og endelig (5) en begyndende bedring i landets økonomi.

Hvordan har de ændrede betingelser indvirket på samspillet mellem aktørerne i den kommunale ledelsesstruktur? Med udgangspunkt i den teoretiske forståelsesramme må man for det første forvente, at de ændrede forestillinger om samfundsøkonomi og styringen af den offentlige sektor virkede ved at udgøre et sæt af rationaler og argumentationskæder, som enhver kommunal leder måtte kunne begrunde sine handlinger i forhold til, og som mange kommunale ledere mere eller mindre internaliserede som deres egne. Nogle alment definerede normer (ekstern normativ mekanisme) om vigtigheden af stram økonomistyring og budgetdisciplin blev opprioriteret i forhold til fagforvaltningernes ønsker.⁸ For det andet kunne man også forvente, at de nye forestillinger virkede ind på ledelsesstrukturen gennem de tilknytningsregler, som sorterer, hvem der kommer til at sidde i den kommunale ledelsesstruktur. Kommunalpolitikere skal vælges, og i en offentlig debat må de kunne begrunde deres holdninger i relation til de ændrede forestillinger om samfundsøkonomi og styring. De kommunale chefer, som blev ansat fra midten af 1980'erne, gjorde karriere i en periode, hvor evner til stram økonomistyring, og iværksættelse af rationaliseringer og organisationsudvikling var væsentlige succeskriterier.⁹ Mange af de kommunale chefer, der „overlevede“ i stillingen siden starten af 1980'erne, gjorde det sandsynligvis, fordi de demonstrerede sådanne evner.

De ændrede forestillinger om samfundsøkonomi og styring medførte der-

for, at ethvert omkostningsbesparende forslag fik bedre odds i det velfærdsstatlige legitimeringsspil, og de medførte, at flere omstillingsorienterede ledere blev lukket ind i den kommunale ledelsesstruktur.

Chefgruppemødet - fra informationsformidling til kollektivt ledelsesforum?

I Flohr Nielsens forskningsrapport fra 1985 blev forvaltningschefmødet vurderet som:

„... et møde, der næsten udelukkende tjener informationsformidlende hensyn, og som der føles størst behov for i de større kommuner. ... åbne drøftelser er begrænset af deltagernes tilbageholdenhed og vagtsomhed ... mødet mangler kompetence ... mange sektorchefer tillægger mødet ringe værdi“ (Flohr Nielsen, 1985: 107).

De undersøgelser, som denne vurdering bygger på, blev gennemført i starten af 1980'erne. De er altså gennemført i starten af den økonomiske opbremsning. Flohr Nielsens analyser af den kommunale ledelsesstruktur fremhæver i det hele taget den svage koordinering og sektoropsplitningen:

„De formelle betingelser for en stram overordnet koordination mangler, da de centrale organers beføjelser er begrænsede. De mindre formelle og mere personbestemte betingelser herfor, for eksempel 'stærke' kommunaldirektører, vil i de fleste tilfælde også mangle. ... Resultatet vil i nogle tilfælde kunne betegnes som 'negativ samordning', hvor cheferne hver især først og fremmest søger at hindre andre i at trænge ind på deres område ... Koordinationsproblemer og sektoropsplitning kunne måske være modereret af en anden personlig profil hos forvaltningscheferne. Som det er nu, synes såvel sektororienterede sektor-

chefer som tilbageholdende kommunaldirektører i nogle tilfælde at medvirke til opsplitningen" (Flohr Nielsen, 1985: 110-112).

Undersøgelsen af kommunaldirektørenes arbejde (Hansen, 1997) er gennemført i 1994 - altså godt ti år efter Flohr Nielsens undersøgelse. Undersøgelsens cases tyder på en ændret rolle for den kommunale chefgruppe.

For det første har de kommunale strukturændringer i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne i mange kommuner medført ændringer i chefgruppens sammensætning og arbejdsform. Følgende beretning fra en af de større kommuner giver et indtryk af, hvordan strukturændringerne har påvirket chefgruppemødet:

„Da jeg kom hertil [slutningen af 1980'erne], var der en ledergruppe, der bestod af 15 eller 16 eller 17, ... [L]ederen med ansvar for det mindste område havde i realiteten ansvaret for 10 årsværk. Det andet ekstrem var socialdirektøren, der havde ansvaret for henved et par tusinde årsværk. Jeg fandt ret hurtigt ud af, at man ikke kan have en ledergruppe, hvor der er så stor forskel på ansvarsområde og reel indflydelse på kommunens drift. Dem der havde de små områder, de tog jo mest tid. Det var nærmest omvendt proportionalt med størrelsen, når vi drøftede ting. Så en af de første ting jeg satte mig for, det var at få en lille ledergruppe, en direktion med de væsentligste personer... . Det var en tung, vanskelig proces, fordi du træder på folk, når du trykker dem nedad i systemet. Jeg besluttede, at vi skulle have en direktion, hvor du har et udvalg og direktør, og der er parallelitet. ... det er efter min opfattelse uheldigt, hvis ét udvalg og én udvalgsformand har flere chefer, som har reference til og som rådgiver vedkommende udvalgsformand" (Hansen, 1997: 248).

Citatet illustrerer, hvorledes én effekt af omrokeringerne har været at styrke kom-

munaldirektøren og chefgruppemødet i den kommunale ledelsesstruktur. Strukturændringerne medførte nedlæggelser af forvaltningschefstillinger og fagudvalg samt flytning af ansvarsområder fra en forvaltning til en anden. Under sådanne omrokeringer styrkes koordineringsfunktionerne relativt, fordi omrokeringerne skal koordineres, mens enhver forvaltning og forvaltningschefstilling potentielt set kan blive nedlagt.

For det andet indikerer interviewene med kommunaldirektørerne, at der i mange kommuner har været en mobilisering om strammere omkostningsstyring og budgetdisciplin i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne, og at denne mobilisering har påvirket chefgruppens samarbejdsformer. I mange af interviewene beskriver kommunaldirektøren den heroiske kamp, der er ført for at skabe fodslag og sammenhold i en splittet chefgruppe. Tager man interviewene for pålydende, tegnes der et billede af en chefgruppe præget af sektorisering og magtkampe frem mod slutningen af 1980'erne, hvorefter en mobilisering i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne skabte en relativt sammentømret chefgruppe:

„Den her organisation var temmelig splittet, da jeg kom. ... Der var ikke nogen accept af sektorerne indbyrdes og meget krig ude i marken. Der har vi fået det hele på plads; det var nok en af hovedopgaverne.“

..... det var ingen chefgruppe ... man kunne ikke blive enige om noget som helst. Det var sektorinteresser og egeninteresser og så videre. Man havde i virkeligheden et system, der var utroligt godt til at hindre, at nogen som helst beslutninger overhovedet blev gennemført. Så havde de [forvaltningscheferne] en udvalgsformand, og så havde de en anden politiker, de kunne gå til, og de var aldrig enige, og de gik ud og modarbejdede hinanden, lige så snart de

var uden for døren. ... det kunne vi simpelthen ikke arbejde med. ... vi satte et arbejde i gang, og vi hyrede også Kommunernes Landsforening til at hjælpe os, ... vi gennemførte en proces. nu har vi en chefgruppe, der fungerer“ (Hansen, 1997: 229).

Det var i høj grad omkostningsstyring og budgetdisciplin, som chefgrupperne blev mobiliseret om, og et af de centrale midler til at få chefgruppen til at fungere som sammentømret ledelsesgruppe var ændringer i chefgruppemødets arbejdsform. Der synes således at være udviklet en norm om loyalitet over for chefgruppens afgørelser. Selv om man er kommet i mindretal på chefgruppemødet, går man alligevel ud og forsvare beslutningen. Illoyal opførsel over for chefgruppens afgørelser anses for en alvorlig forseelse:

..... vi holder møde hver 14. dag og træffer nogle beslutninger, som engang imellem går én imod, så skal man forsvare beslutningen, man har brug for at kunne argumentere for noget, man selv dybest set er uenig i - det er jo vilkårene i en ledelsessituation, og det havde han [en tidligere forvaltningschef] meget svært ved. han brugte de her metoder med at få sin udvalgsformand og nogen fra sit udvalg til at rejse sagerne, det har vi det dårligt med, og det ville jeg påtale over for ham, sådan meget formelt i en samtale og sige: jamen hvis du gør det igen, så er det ud, og det gjorde jeg så også, ...“

..... vi traf en beslutning, hvor der ikke var helt enighed, men hvor flertallet sagde, nu gør vi sådan. Og et kvarter efter mødet var forbi, blev jeg konfronteret med en udtalelse fra en af fagforvaltningerne gående på: '...at det var ham direktøren, der ville sådan og fik flertallet med sig! Men jeg sagde altså, at vi skulle have gjort sådan, og sådan er vores holdning...' Jeg ringede efter den pågældende forvaltningschef - med det samme. Og han kom over, og jeg lukkede døren; og de ved, i det øjeblik jeg

lukker døren, er det alvor - ellers står den altid åben. Så sagde jeg: 'Ved du hvad? Vi har en aftale om sådan og sådan, og det vil jeg ikke finde mig i, det her.' jeg har ikke været udsat for det siden ...“ (Hansen, 1997: 253).

Casene indikerer, at der i mange kommuner er sket en mobilisering omkring chefgruppemødet, som har overført kompetence fra den enkelte forvaltningschef til det kollektive ledelsesforum, som chefgruppemødet udgør. At der er tale om en generel tendens sandsynliggøres af en enquete-undersøgelse fra 1997. I en undersøgelse gennemført i et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og Institut for Statskundskab, Odense Universitet, svarede landets kommunaldirektører på en lang række spørgsmål om kommunernes organisation og ledelse. 95 pct. af kommunaldirektørerne (N=244) erklærede sig enige eller overvejende enige i at chefgruppen træffer beslutninger, der er forpligtende for gruppen som helhed. 85,5 pct. erklærede sig enige eller overvejende enige i, at chefgruppen fremstår som et samlet forum over for politikere og medarbejdere. Undersøgelsen indikerer også, at sektoradvokatrollen blandt forvaltningscheferne er svækket: 59 pct. af kommunaldirektørerne erklærede sig uenige eller overvejende uenige i, at deltagerne i chefgruppen primært ser sig selv som repræsentanter for deres eget fagområde.

Hvordan har denne mobilisering været mulig? Jeg har i det historiske afsnit forsøgt at vise, hvorledes ændringer i de kognitive og normative forudsætninger for de kommunale leders arbejde har været væsentlige forudsætninger for mobiliseringen. For det første har de ændrede forestillinger om samfundsøkonomi, styring og lederroller udgjort nogle velud-

viklede rationaler og argumentationskæder, som entreprenante kommunale ledere har kunnet trække på. Når kommunaldirektøren irettesatte sin forvaltningschef, fordi han var illoyal over for mødets beslutninger, kunne han trække på disse rationaler og argumentationskæder. For det andet har de ændrede forestillinger påvirket de organisatoriske tilknytningsregler og øget sandsynligheden for, at der dels kom ændringsorienterede ledere ind i den kommunale ledelsesstruktur, og dels at disse ændringsagenter mødte forståelse for deres ændringstiltag blandt politikere og chefkolleger.

Konklusion

Der er en klar forskel på det billede, som tegnes af den kommunale chefgruppe i Flohr Nielsens og Hansens undersøgelser. I Flohr Nielsens undersøgelse fra starten af 1980'erne betegnes chefgruppemødet som et primært informationsformidlende forum. Koordinationen i den kommunale ledelse betegnes som svag og sektoriseringen udbredt. Hansens undersøgelse fra midten af 1990'erne beskriver en mobilisering om omkostningsstyring og strammere budgetdisciplin fra slutningen af 1980'erne. Chefgruppemødet er i mange kommuner blevet et forum, hvor den administrative ledelse træffer en række kollektivt bindende beslutninger, som man derefter som administrativ chef er forpligtet til at forsvare. Forskellen imellem de to beskrivelser skyldes næppe udelukkende forskelle i casestudiedesign¹⁰ og teoretisk tilgang.

I analysen er det forsøgt demonstreret, hvorledes ændringer i det velfærdsstatlige felt i perioden mellem de to case-studier har haft betydning for de indbyrdes relationer i den kommunale ledelsesstruktur. Der er sket en række forskyd-

ninger i den relative vægtning af de regler som strukturerer samspillet mellem de kommunale ledere. Disse forskydninger skyldes dels en mere og mere udbredt opfattelse af, at den offentlige sektors fortsatte vækst er et hovedproblem i samfundsøkonomien og dels dertil knyttede ændrede forestillinger om ledelse og styring i den offentlige sektor. Da den offentlige sektors vækst i høj grad er foregået i kommunerne, er det særligt her, man har måttet bremse op, og her har den kommunale administrative ledelse fået en central rolle. De ændrede forestillinger (kognitive og normative mekanismer) har været en væsentlig forudsætning for, at det i mange kommuner synes at være lykkedes at transformere chefgruppemødet fra et primært informationsformidlende forum til et forum for kollektiv ledelse. Hovedvægten i analysen har således været lagt på at demonstrere, hvorledes ændringer i de kognitive og normative mekanismer har indvirket på den kommunale ledelsesstruktur. De ændrede forestillinger har medført, at kommunale ændringsagenter i højere grad er blevet lukket ind i den kommunale ledelsesstruktur, og de har medført, at disse entreprenører har haft større chancer for at komme igennem med omkostningsbesparelser og ændringer af ledelsesformen.

Afslutningsvis skal det nævnes, at der er tale om en sandsynliggørelse af en hypotese, der bygger på en fortolkning af to temmelig forskellige case-studier. Man kan diskutere rimeligheden i at sammenligne de to studier, og man kan diskutere, hvor repræsentative disse er for deres tid. Som så ofte i samfundsvidenskabelige analyser er der usikkerhed om såvel beskrivelsen som forklaringen, og artiklen udgør mit bedste bud på at skabe mening på grundlag af ufuldstændig og fragmenteret viden. For mig at se er denne usik-

kerhed reglen snarere end undtagelsen i samfundsvidenskabelig forskning. Frustrationen og charmen ved samfundsvidenskabelig forskning er, at den, med en lettere omskrivning af titlen på en god bog, for en stor dels vedkommende går ud på at skabe mening i „en verden beriget med uklarhed“ (March, 1995).

Perspektivering

Accepterer man i grove træk de forrige afsnits beskrivelser og forklaringer, rejser disse en række perspektiver for de udfordringer, som kommunernes ledelser står overfor. Her skal kort diskuteres to problemstillinger, som vedrører de to latente konfliktlinjer i den kommunale ledelsesstruktur.

Den første problemstilling vedrører politikernes rolle i en ledelsesstruktur med en styrket chefgruppe. Styrkelsen af chefgruppen har i mange kommuner skabt bekymring blandt politikerne. I min undersøgelse (Hansen, 1997) er der klare tegn på, at en stærk og sammentømret chefgruppe kan virke aktiverende for den anden grundlæggende konfliktlinje i den kommunale ledelsesstruktur - konflikten mellem politikere og professionelle administratorer. Dette skyldes sandsynligvis en bekymring for, at de administrative chefer helt overtager styringen, og at de folkevalgtes rolle reduceres til en legitimering af de kommunale aktiviteter.

Den anden problemstilling vedrører forholdet mellem sektoradvokater og vogtere. Det kan være et problem, at faglige normer og overvejelser om kvaliteten af de leverede ydelser ikke føres frem med tilstrækkelig styrke i kommunernes ledelser i en situation, hvor sektoradvokaterne står relativt svagt. Dialogen mellem den faglige og den økonomisk-juridiske styring svækkes eller forsvinder, hvilket kan

resultere i frustrerede medarbejdere i de udførende led i organisationen. Man må som frontpersonale udføre et stykke arbejde, som man dybest set synes har en for ringe kvalitet eller måske ligefrem er uforsvarligt. Dette kan være i orden, hvis man i ledelsen har truffet et bevidst valg om kvalitetsniveauet, og hvis man er klar over frustrationerne og arbejder med at justere de faglige forventninger. Men det forudsætter, at ledelsen konfronteres med frontpersonalets frustrationer, og her kan sektoradvokaterne have en vigtig opgave.

Hvis ovenstående diagnose er rigtig, og hvis den kommunale ledelsesstruktur bevares i sin nuværende form, vil en central udfordring fortsat være hele tiden at justere og genoverveje, om man har en hensigtsmæssig rollefordeling mellem politikere og administrative chefer, og mellem sektoradvokater og vogtere.

Noter

1. Mødet kaldes også direktionmøde og direktørgruppemøde. Navneforskellene indikerer ofte velovervejede signaler om mødets betydning. Her bruges den mest udbredte betegnelse.
2. Der er flere årsager til nedtoningen af de regulative mekanismers betydning. En årsag er, at interesser i den sociologiske nyinstitutionalisme analyseres som noget, der endogen skabes i sociale processer. En anden er, at regler for det meste synes at virke, uden at regulative mekanismer er på spil. En tredje er, at regulative mekanismer sjældent kan stå alene, men må begrundes med udgangspunkt i normer og situationsforståelser. En fjerde er en hypotese om, at 'logic of appropriateness' bedre beskriver de overvejelser, aktører gør sig i de fleste valgsituationer (March og Olsen, 1989).
3. Ritt Bjerregaards Askovtale i 1979 og *Budgetredegerelse 1980* er indikatorer på, at opbremsningens nødvendighed er accepteret blandt ledende socialdemokrater. I 1980

budgetredigeringen fremføres mange af de tanker, som kom til at præge moderniseringsprogrammet og budgetreformen (Bentzon, 1988: 18-19).

4. Udtrykket „den mere begrænsede kage“ må forstås relativt i forhold til aktørernes forventninger. Også i 1980'erne var der en vis vækst i det offentlige konsum (Andersen, 1997).
5. Af mange grunde, blandt andet problemer med afgrænsningen af, hvad der menes med „den offentlige sektor“, må tallene tages med et gran salt. Ikke desto mindre angiver de en generel tendens.
6. Den betydning, som mange centrale aktører har tillagt organisationsændringerne, har eksempelvis næppe altid har været omkostningsbesparelser, men lige så ofte forestillinger om en bedre og mere brugervenlig offentlig sektor. I den offentlige debat forsøgte regeringen da også at skelne mellem moderniseringen af den offentlige sektor og opbremsningen i den offentlige sektors vækst (Bentzon, 1988: 32-33).
7. Endnu upublicerede surveyundersøgelser fra Institut for Statskundskab på Odense Universitet tyder på, at politikerne har accepteret normerne om ikke at blande sig i enkeltsager, men at de har svært ved at praktisere disse normer. Der synes således at være skabt et fælles normsystem, som de administrative chefer kan legitimere deres øgede spillerum i forhold til.
8. Kommunale indikatorer, som støtter denne udviklingsdiagnose, er mange kommuners overgang fra marginalbudgettering til rammebudgettering. Ved marginalbudgettering starter budgetlægningen med, at fagudvalg og forvaltninger udmelder deres ønsker. Ved rammebudgettering starter budgetlægningen med udmeldingen af en økonomisk ramme fra økonomiudvalget. Overgangen kan derfor ses som en opprioritering af omkostningsstyring i forhold til faglig styring. I 1977 var forholdet mellem marginal- og rammebudgettering 80 pct. / 20 pct. I 1986 havde forholdet ændret sig til 40 pct. / 60 pct. (Mouritzen, 1991: 411).
9. Mere end 2/3 af de kommunale chefer i 1996 var blevet ansat efter 1985 (Anderson og Mouritzen, 1997: 30).
10. Flohr Nielsen (1985) interviewede såvel kommunaldirektører som forvaltningschefer og deres politiske overordnede i syv kommuner. Hansen (1997) interviewede kommunaldirektører i 15 kommuner, og observerede, i

samarbejde med to specialestuderende, deres daglige arbejde i fem dage. I begge tilfælde gennemførtes endvidere landsdækkende enqueteundersøgelser.

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul (1997). „The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 1-31
- Andersen, Vibeke Normann, Rikke Berg, og Roger Buch Jensen (1997). *Omstillingsbølger i det kommunale demokrati*, Kommunalpolitiske studier, nr. 16, Odense Universitet.
- Anderson, Lene og Poul Erik Mouritzen (1997). *Kommunale chefer. Rekruttering og arbejdsforhold i 90'erne*. Odense: Foreningen af Kommunale Chefer, Exprestrykkeriet.
- Bentzon, Karl-Henrik (red.) (1988). *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor Books, Doubleday.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77. årg., nr. 4, pp. 285-305.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Forlaget System.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den Rituelle Refleksion - om evaluering i organisationer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Den kommunale Højskole i Danmark (1992). *Og hvad skal politikerne så lave?* Grenaa: Forlaget Kommuneinformation.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv og et læringsperspektiv*, ph.d. afhandling, Odense Universitet.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af*

budgetredegørelsen fremføres mange af de tanker, som kom til at præge moderniseringsprogrammet og budgetreformen (Bentzon, 1988: 18-19).

4. Udtrykket „den mere begrænsede kage“ må forstås relativt i forhold til aktørernes forventninger. Også i 1980'erne var der en vis vækst i det offentlige konsum (Andersen, 1997).
5. Af mange grunde, blandt andet problemer med afgrænsningen af, hvad der menes med „den offentlige sektor“, må tallene tages med et gran salt. Ikke desto mindre angiver de en generel tendens.
6. Den betydning, som mange centrale aktører har tillagt organisationsændringerne, har eksempelvis næppe altid har været omkostningsbesparelser, men lige så ofte forestillinger om en bedre og mere brugervenlig offentlig sektor. I den offentlige debat forsøgte regeringen da også at skelne mellem moderniseringen af den offentlige sektor og opbremsningen i den offentlige sektors vækst (Bentzon, 1988: 32-33).
7. Endnu upublicerede surveyundersøgelser fra Institut for Statskundskab på Odense Universitet tyder på, at politikerne har accepteret normerne om ikke at blande sig i enkeltsager, men at de har svært ved at praktisere disse normer. Der synes således at være skabt et fælles normsystem, som de administrative chefer kan legitimere deres øgede spillerum i forhold til.
8. Kommunale indikatorer, som støtter denne udviklingsdiagnose, er mange kommuners overgang fra marginalbudgettering til rammebudgettering. Ved marginalbudgettering starter budgetlægningen med, at fagudvalg og forvaltninger udmelder deres ønsker. Ved rammebudgettering starter budgetlægningen med udmeldingen af en økonomisk ramme fra økonomiudvalget. Overgangen kan derfor ses som en opprioritering af omkostningsstyring i forhold til faglig styring. I 1977 var forholdet mellem marginal- og rammebudgettering 80 pct. / 20 pct. I 1986 havde forholdet ændret sig til 40 pct. / 60 pct. (Mouritzen, 1991: 411).
9. Mere end 2/3 af de kommunale chefer i 1996 var blevet ansat efter 1985 (Anderson og Mouritzen, 1997: 30).
10. Flohr Nielsen (1985) interviewede såvel kommunaldirektører som forvaltningschefer og deres politiske overordnede i syv kommuner. Hansen (1997) interviewede kommunaldirektører i 15 kommuner, og observerede, i

samarbejde med to specialestuderende, deres daglige arbejde i fem dage. I begge tilfælde gennemførtes endvidere landsdækkende enqueteundersøgelser.

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul (1997). „The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 1-31
- Andersen, Vibeke Normann, Rikke Berg, og Roger Buch Jensen (1997). *Omstillingsbølger i det kommunale demokrati*, Kommunalpolitiske studier, nr. 16, Odense Universitet.
- Anderson, Lene og Poul Erik Mouritzen (1997). *Kommunale chefer. Rekruttering og arbejdsforhold i 90'erne*. Odense: Foreningen af Kommunale Chefer, Exprestrykkeriet.
- Bentzon, Karl-Henrik (red.) (1988). *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor Books, Doubleday.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77. årg., nr. 4, pp. 285-305.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Forlaget System.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den Rituelle Refleksion - om evaluering i organisationer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Den kommunale Højskole i Danmark (1992). *Og hvad skal politikerne så lave?* Grenaa: Forlaget Kommuneinformation.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv og et læringsperspektiv*, ph.d. afhandling, Odense Universitet.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af*

- strukturændringer, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*, Århus: Politica.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*, Berkeley: University of California Press.
- Goffman, Erving (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Anchor Books, Doubleday.
- Goffman, Erving (1974). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Boston: Northeastern University Press.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent. En organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*, ph.d. afhandling, Odense Universitet.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.) (1998). *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentral velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kommunernes Landsforening et al. (1989). *Chefgruppens rolle i den kommunale organisation*, København: Kommuneinformation.
- March, James G. (1995). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*, København: Samfundslitteratur.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- Meyer, John W., John Boli, og George Thomas (1987). „Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account“, pp. 9-27 i W. Richard Scott, John W. Meyer and Associates (1994), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Politica.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (1989). „Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?“, pp. 171-226 i Kurt Klaudi Klausen og Torben Hviid Nielsen, *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Johan P. (1978). *Politisk Organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*, Århus: Politica.
- Scott, W. Richard (1994). „Conceptualizing Organizational Field. Linking Organizations and Societal Systems“, pp. 203-219 i U. Gerhardt, H. Derlien og F. W. Scharpf (eds.), *Systemrationalitet und Partialinteresse*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Sehested, Karina, Kruse, Tine Vedel, Henrik Larsen, Ane Storm Liedecke og Hanne Ragn-Hansen (1992). *Effekter af strukturændringer i kommuner. Oplevede virkninger af ændringer i seks danske kommuner*, København: AKF-Forlaget.
- Skovsgaard, Carl-Johan og Jens Chr. Birch, (1993). *Politisk og administrativ ledelse i kommunerne. Aktuelle tendenser*, Frederikshavn: Dafolo Forlag.
- Wildavsky, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown & Co.