



# Magt- problematikken i to små kommuner

Peter Bogason &  
Gunnar Gjelstrup

Magtudredningen

## **Magtproblematikken i to små kommuner**

## **Magtudredningen**

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup**

# **Magtproblematikken i to små kommuner**

**Magtudredningen**

*Magtproblematikken i to små kommuner*

© Magtudredningen og forfatterne, 2005

ISBN: 87-7934-882-3

Omslag: Svend Siune

Magtudredningen  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Universitetsparken  
8000 Århus C  
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk  
[www.ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

## Forord

I denne publikation undersøges magtforhold på lokalt plan. Det sker bl.a. ved at se på netværk i lokalsamfundet, herunder

- i hvilket omfang og på hvilket grundlag der dannes netværk på udvalgte politikområder og omkring bestemte beslutninger?
- hvem inkluderes og ekskluderes? og
- hvem er nøgleaktørerne?

Teoretisk er der tale om en form for samtænkning af en struktur- og en aktørbaseret opfattelse af magt, hvor der også er forsøgt lagt vægt på en passende grad af åbenhed over for magtens mangfoldige måder at komme til udtryk på i virkeligheden.

Publikationen bygger på studier af en række beslutningsprocesser i to små kommuner på Sjælland: Fakse og Holmegaard. Fakse er med sine over 12.000 indbyggere noget større end Holmegaards ca. 7.000. Begge kommuner har en kombination af forskellig industri og landbrug. Holmegaard har lidt flere børn og unge, mens Fakse har lidt flere ældre.

Tak til kommunerne og til alle i Fakse og Holmegaard for at stille sig til rådighed, til de studerende, der har gennemført undersøgelserne, og til alle, der har kommenteret udkast til publikationens kapitler. En særlig tak til Ove Larsen, Jette Johnsen, Lisbet Christoffersen og Hanne Nexø Jensen. Fejl og mangler er naturligvis vort ansvar.

Roskilde, november 2004

Forfatterne

# Indhold

<b>Kapitel 1. Magt i lokale policy-netværk.....</b>	<b>9</b>
Institutioner og netværk.....	10
Institutionelle analyseelementer .....	15
<b>Kapitel 2. Politiske processer i Fakse Kommune.....</b>	<b>20</b>
Det rummelige arbejdsmarked i Fakse .....	20
Erhvervspolitik i Fakse Kommune .....	24
Magtanalyse i dagens Danmark .....	25
Magt kan findes .....	26
<b>Kapitel 3. Politiske processer i Holmegaard Kommune.....</b>	<b>30</b>
Problemstilling og metode .....	32
Den første policy-proces: børnehavesagen .....	34
Den anden policy-proces: fra plejehjemsombygning til byggeri af ældrecenter .....	36
Den tredje policy-proces: kvalitetsudvikling .....	38
Kommunens politisk-administrative netværk.....	39
Netværksdannelsens grundlag: ressourceanvendelse og fælles forståelse .....	43
Konklusion og perspektivering.....	45
<b>Litteratur .....</b>	<b>48</b>
<b>Om forfatterne .....</b>	<b>51</b>





# Kapitel 1

## Magt i lokale policy-netværk

Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup

... *thi dit er Riget og magten og æren i evighed, Amen*

Afslutningen af *Fader Vor* giver meget godt essensen af de flestes opfattelse af magt: Den er omfattende, den er stort set umulig at vriste fra magt-haveren, og den varer derfor længe. Den er kort sagt værd at gå efter. Magt-teoretikere fra Hobbes til Wright Mills har i stort tal støttet denne opfattelse. Magten kan besiddes, og den er blandt os almindelige dødelige placeret hos ministre, borgmestre og ansatte topledere, som tilsammen kan grupperes som en lille elite, der næsten er selvsupplerende.

Men mange forskere har siden givet et mere differentieret billede af magt i det politiske liv, og selv protestanternes Fader må i dagens Danmark i stigende grad dele om ikke Riget, så i hvert fald magten og æren med andre trosretninger, som vinder fodfæste med samfundets internationalisering. Samfundet bliver i det lys mere bredspektret.

Samfundsudviklingen har medført, at offentlige organisationer i bred forstand ikke har den autonomi, som de tilsyneladende har haft tidligere. Nationalstaternes parlaments selvbestemmelse udhules af regler fra internationale regimer (fx menneskerettigheder), byrådenes autonomi udhules både af centraliserende regelsæt fra staten og af decentralisering til serviceorganisationer, råd og nævn samt frivillige organisationer. De fleste organisationer oplever, at mange medarbejdere bruger mere tid på et forhandlende samspil med omverdenen om indholdet i deres aktiviteter end på at følge ordrer fra deres umiddelbare chef. Nøgleordet til begrebsliggørelse af udviklingen i så henseende er *netværk* som fælles element i en udvikling, der konkret har megen forskellighed i sig. Mange bruger desuden begrebet *governance* (som er en form for nydansk blandt politologer) til at karakterisere en proces, hvor man må betvivle, at en enkelt organisation autonomt styrer politisk – idet man med udtrykkets proceskarakter nedtoner betydningen af organisation, af *government* (Bogason, 2001: 9-12).

Denne rapport er skrevet for den, som vil analysere magt under forhold, der har elementer af pluralisme over sig. Omvendt er den mindre relevant for den, som analyserer magt i de sammenhænge, hvor den kan siges at væ-

re koncentreret hos enkelte magthavere. Hovedspørgsmålet i rapporten er, hvilken betydning henholdsvis formelle organisationsforhold og mere informelle netværk har for indflydelse på policy-beslutninger med fokus på to små danske kommuner, nemlig Fakse (kap. 2) og Holmegaard (kap. 3). Hvilke kanaler findes til indflydelse, og er der tale om, at en lille elite benytter dem og dermed bestemmer?

Det normative grundlag er, at ethvert socialt system vil skabe skævheder, og i demokratiske systemer vil det følgelig ikke være muligt at skabe en egentlig ligelig fordeling af indflydelse. Eliter er således uundgåelige. Det er herefter et empirisk spørgsmål, om disse eliter er små, om de er selvsupplerende, om de dermed er længe ved magten, og om de systematisk skader dem, der ikke har adgang til indflydelseskkanalerne, og om de systematisk kun fremmer egne interesser.

Skriftet giver ikke endelige svar på de nævnte spørgsmål, men det anviser veje til at analysere sådanne problemstillinger. I dette kapitels første hovedafsnit præsenteres begrebet *institution* som en præcisering af karakteristika ved visse former for netværk. Disse netværk kan undersøges ved en specifik form for institutionel analyse, der derpå fremlægges i kapitlets andet hovedafsnit i form af fire elementer i en "institutionel analyse" (Bogason, 2000): *policy-problemet*, som er forskerens analytiske afgrænsning af, hvad man skal undersøge, og som derfor er en forskningsmæssig nøgle til hele analysen; *positioner og netværk*, som angiver roller og relationerne imellem dem i forsøg (som kan være konfliktfyldte) på at løse policy-problemet via offentlig politik; *normer og regler*, som kategoriserer adfærdsmæssige anbefalinger og begrænsninger i samspillet mellem positionerne; og *orden og mening*, som systematiserer rationaler for, at aktørerne overhovedet engagerer sig i forsøg på løsning af policy-problemet. Disse rationaler kan være eksternt normfølgende, men der er også mulighed for en aktiv stillingtagen hos aktøren. Illustrationerne af analyserammen stammer fra undersøgelserne i Fakse og Holmegaard Kommune.

## **Institutioner og netværk**

Fremstillingen i dette første hovedafsnit af kapitlet er i fire trin: Først præsenteres glidningen fra magt som dominans over organisation til magt som handleevne. Dernæst diskuteres målene for handling, hvorpå mulige midler tages op til behandling. Endelig knyttes betragtningerne sammen via en bestemt opfattelse af begrebet institution.

### *Perspektivforskydning fra organisation til netværk*

Robert Dahl (1962) og andre af datidens politologiske forskere så det som deres opgave at opbygge en *science of politics*. De arbejdede for at etablere et paradigme for samfundsvidenskab, hvor grundstammen var et overordnet, generelt teorikompleks, der kunne bruges til at formulere hypoteser, som kunne afprøves på den empiriske virkelighed.

Udviklingen er gået anderledes i forhold til deres intentioner. Samfundsvidenskaberne har ikke fået naturvidenskabernes paradigmatisk enighed om videnskabens grundlæggende karakter, som har medført en enighed om den daglige, videnskabelige arbejdspraksis i laboratorier og i felten. Denne udvikling og uenighed om videnskabelig klarhed afspejler sig også i magtforskningen. Man kan i et vist omfang tale om en slags kontinuum mellem de forskellige opfattelser. I den ene ende starter vi med 1950'ernes og 1960'ernes krav om begrebsmæssig præcision (og deraf følgende mulighed for at skabe kvantitativ empiri) som et led i en arbejdsdeling mellem forskellige subdiscipliner inden for en velafgrænset politologisk disciplin (*political science*). Magt er med det udgangspunkt et klart identificerbart, og i vidt omfang kvantitativt, måleligt fænomen. I den anden ende af kontinuet har vi opfattelsen af, at magt gennemsyrrer menneskets liv på mange måder, det kan ikke isoleres til en politisk sfære, og det er derfor håbløst at isolere politisk magt som en særlig subdisciplin, ligesom præcise, kvantitative mål for magt ikke giver nogen mening.

Indimellem disse to yderpunkter finder vi så en række tilgange, der på den ene side anerkender problemerne ved at etablere klare, kvantitative mål på magt, men på den anden side arbejder for at etablere en systematisk forståelse, hvor fundamentet er intersubjektivt kommunikerbart, og hvor andre i hvert fald i princippet kan reproducere en undersøgelse, som skaber empiriske data af sammenlignelig karakter.

Konkretiseret i forhold til magt kan vi bruge ændringen i begreber om magt fra opfattelsen om at "have magt over" til en opfattelse om at "have magt til": fra en forståelse, som bygger på dominans over en eller flere organisationer i samfundet (byrådet, Folketinget), til en forståelse, som bygger på aktiv deltagelse i processer, hvis organisatoriske sammenhæng kan være skiftende. Der er tale om en opfattelse, som afviser idéen om, at magt skal forstås som en relation mellem to aktører, hvor aktør A påvirker aktør B til handling eller inaktivitet imod B's egentlige ønske (Dahl, 1962). I stedet åbnes mulighed for en mere kompliceret analyse af magt, som er baseret på relationer, men med en nedtonet kausalitetsopfattelse. Den har desuden ikke så negativ en konnotation, fordi B ikke i alle sammenhænge anta-

ges at have faste præferencer, som A via sin indflydelse umuliggør opfyldelsen af og dermed personliggør magtudøvelsen.

En sådan opfattelse bygger ikke kun på, at man måler konkret indflydelse via specifikke aktører. Det er muligt at inddrage magtens "andet ansigt", den indirekte magt (Bachrach & Baratz, 1962) med dens vægt på samfundsmæssige og organisatoriske normer og værdier, der blokerer for aktiv handling. Det samme gælder magtens "tredje ansigt", den bevidsthedskontrollerende magt (Lukes, 1974), hvor aktørers bevidsthed i et eller andet omfang er udsat for manipulation – det er efter vores opfattelse grundlæggende samme sag som magtens andet ansigt eller indirekte magt: et spørgsmål om normer og værdier. Vi finder det vanskeligt som udenforstående at identificere en aktørs sande interesse, og derfor er bevidsthedsmanipulationen som fænomen diskutabel (men i visse sammenhænge naturligvis mulig: Enhver har vel prøvet at få et barn til at acceptere en handling, som er suboptimal for barnet med dets begrænsede optik, men optimal for den voksne ...).

"Magt til" opnås ved direkte eller indirekte anvendelse af ressourcer for at få processer til at gå i den retning, man ønsker. Ved direkte anvendelse har aktøren selv kontrol over ressourcerne, ved indirekte anvendelse er aktøren i stand til at påvirke aktører, som har kontrol over ressourcerne. Kerne i processen er at få ressourcer – fx penge, viden, legitimitet – transformeret til handleevne. Her kan institutionelle forhold være vigtige, som vi skal se nedenfor.

### *Mål: Magt til handling*

Hvad er det, aktøren skal have "magt til", hvis det ikke længere er så relevant at dominere organisationer? Her må det være tilladt at diskutere aktørers mål og midler, uden at man dermed behøver at være tilhænger af anvendelsen af et mål-middel-hierarki i organisationsteoriens snævre forstand, som Lindblom spidde i sin analyse af "rod og gren" (*root and branch*) modellen (Lindblom, 1959). Der er altså ikke nogen påstand om en entydig logisk sammenhæng mellem mål og midler bagved den efterfølgende fremstilling.

I den lukkede, hierarkiske organisation defineres magten overvejende ved, at aktøren besidder en plads i organisationens top. Her samles alle vigtige tråde, herfra kommunikeres mål, delmål og midler ud til de ansatte, og herfra foretages al vigtigt samspil med organisationerne i omverdenen: cheferne mødes og afklarar problemerne, hvis det skulle være nødvendigt. Magt er kontrol over organisationen. I netværksorganisationerne er magtforholdet et andet. Aktører gives muligheder for – via samspil med såvel

aktører i som uden for organisationen – at skabe sig et handlerum, hvor der er plads til at gennemsnætte egne (og andres) ønsker ved at få medindflydelse på anvendelsen af forskellige former for ressourcer. Magt skabes altså ved, at der kontinuerligt skabes og genskabes kontrol over ressourcer, ofte i et samspil med skiftende aktører, hvorfor kontrollen ikke altid er absolut, men snarere en form for med- eller delekontrol. Magt er et spørgsmål om direkte eller indirekte deltagelse i komplicerede samspil med andre aktører. *Garbage can*-modellen (March & Olsen, 1976) fanger nogle vigtige træk ved disse processer, herunder at tid er en vigtig ressource for den aktør, som ønsker indflydelse, og man kan vel historisk set betragte den som led i processerne hen imod mere eksplicit interorganisatoriske analyser, som siden hen var med til at lede os frem til teorier om netværk.

I den traditionelle magtanalyse er målet forholdsvis simpelt (men måske nok svært at opnå!): at få kontrol over organisationen – derefter følger mulighederne for at få gennemsnættet det, man ønsker, mere eller mindre af sig selv i kraft af organisationens indbyggede handleevne. I netværksanalysen bliver målsætningsprocessen mere kompliceret og mister sin ”rationelle” karakter til fordel for en kontinuerlig proces, hvis karakteristika det ofte er vanskeligt at karakterisere og dermed overskue på forhånd.

### *Middel: andel i den offentlige magt*

Hvad kan aktøren fokusere på i forsøgene på at opnå indflydelse – at gøre en forskel – i netværksprocesser? Her er det væsentligt at se på potentialer for indflydelse snarere end på ressourcekontrol i snæver forstand. Når der er tale om den offentlige sektor, kan man i hvert fald pege på tre former for offentlige ressourcer, som kan bruges i processen: legitimitet, penge og viden.

*Legitimitet* opnås ved, at indholdet i en handling sanktioneres via processer, som i sidste instans kan forbindes til folkelige valg af repræsentanter i en demokratisk proces. Forbindelsen behøver ikke at være direkte (fx egentlig vedtagelse i et byråd), men den skal være afledt af den folkelige sanktion. Når det er tilfældet, og når formalia i øvrigt er overholdt, får en beslutning en særlig styrke i samfundet, den bliver respekteret eller accepteret af andre aktører (måske ikke altid med glæde), og den får en status, som kan lede til yderligere tildeling af ressourcer såsom penge og viden. Aktører uden for politiske organer kan derfor have stor interesse i at medvirke i sammenhænge, hvor samspillet med de ”offentlige” aktører bevirker, at beslutninger får den nævnte legitimitet. Det er én baggrund for, at interesseorganisationer ønsker at indgå i offentlige råd og nævn.

*Penge* skaffes specielt via offentlige bevillinger. De fleste oplever bevil-linger som overførsler (pension, børnecheck, understøttelse mv.). Disse former er ikke så interessante i en netværksanalyse, medmindre der er tale om, at fx en understøttelse af aktører kan bruges til at opretholde det mate-rielle liv, mens man arbejder på opfyldelse af et politisk mål via deltagelse i et eller flere netværk. Bevillinger er mere interessante som tilskud til aktivi-teter i samfundet – man kan nævne forsøgsmidler fra Socialministeriet og midler til kvarterløft fra Integrationsministeriet. Disse midler organiserer forskellige aktører i samfundet sig for at få en del i med stærkt varierende succes.

*Viden* findes i stort omfang hos offentligt ansatte, men den skal organi-seres for at kunne anvendes af andre. Ud fra et netværksperspektiv er inter-essen at få denne viden stillet til rådighed for formål, der ikke umiddelbart ville blive igangsat ved forvaltningens og/eller politikernes initiativ. Det kan være myndighedsviden som kendskab til lokalplaners indhold og pro-cedurerne for en eventuel ændring som forudsætning for igangsætning af et projekt, og det kan være specialviden om støttemuligheder for handicappede knyttet til erfaringsopsamling om, hvilke former for indgreb der virker bedst i bestemte situationer. Ved at inddrage disse former for viden i et net-værkssamarbejde forkortes analyse- og beslutningstid, og sandsynligheden for en succes for projektet stiger tilsvarende.

Disse tre ressourcer kan kombineres og bliver det ofte i løbet af et pro-jekts levetid. Her kan organisationsformerne spille en stor rolle, som vi skal se i næste afsnit.

### *Transformation af ressourcer til handleevne*

Legitimitet, penge og viden behøver ikke at give magt i sig selv. De danner en platform, men skal aktiveres til handling (et aspekt af magtens første an-sigt). Det er først ved koblingen af diverse ressourcer i en proces hen imod handling, at man kan tale om etablering af magt i den forstand, at man kan gøre en forskel. “Magt til” forudsætter i de fleste tilfælde handleevne.

Aktører, der har kontrol over ressourcer, kan også virke på deres omgi-velser via den blotte trussel om handling, eller via en dominerende position inden for normsætning for de relevante aktører. Kravet om handling som forudsætning for magt er dermed ikke absolut. Men det antages her, at den-ne form for indirekte påvirkning i ringe omfang kan knyttes til aktører uden ressourcer. Dog må visse normsæt siges at eksistere netop til beskyttelse af de ressourcetsvage: Menneskerettighedskonventionen har en præventiv ef-fekt ved sin blotte tilstedeværelse. Men i en række sammenhænge ser man, at der skal et ganske stort stykke arbejde via domstole mv. til for at sikre

dens gennemsnætning. Her kan man med udgangspunkt i ovenstående magtopfattelse sige, at handling er nødvendig indimellem for at erindre diverse aktører om normernes eksistens.

## Institutionelle analyseelementer

Hvis man skal analysere processer med henblik på at opfange, hvorledes aktører opnår “magt til”, kan man bruge en institutionel netværksanalyse (Bogason, 2000). Analysen kan beskrives som en firetrinsraket:

- identificer policy-problemet
- find aktører og relationer (netværk) mellem dem
- identificer normer og regler for deres adfærd
- analyser opfattelser af orden og mening

Det sidste er ikke nødvendigt i sig selv for at afdække en institution, men hvis man skal forstå en række motivationer for at handle og dermed opnå “magt til”, er det sidste trin nødvendigt. Vi skal kort gennemgå de fire trin (Bogason, 2000: 111-134).

*Policy-problemet* er omdrejningspunktet i hele analysen, der definerer kriterierne for, hvad man skal inddrage. Udgangspunktet er, at forskeren ønsker at finde et aktørnetværk knyttet til en bestemt problemstilling vedrørende magt og indflydelse over for offentlige aktiviteter (policy), og at man ikke ønsker udelukkende at tage udgangspunkt i en bestemt organisation eller ønsker at sætte spørgsmålstegn ved eksisterende organisations roller. Policy-problemet er så en begrebsdannelse om det, som den offentlige policy forholder sig til, det kan være uddannelse, børnepasning, placering af forurenende industri etc. Forskellige fænomener kræver forskellige forskningstilgange. Policy-problemet kan bruges til at sætte aktiviteter, aktør-opfattelser og organisering i relief.

Hvis man vil undersøge policy-processen ved dannelsen af et indkøbscenter (fx i udkanten af en større by), kan man tage udgangspunkt i de processer, som opstår i tilknytning til planlægningen. Her vil sandsynligvis blive skabt et eller flere netværk af aktører, men disse kan have vidt forskellige opfattelser af, hvad bygningen af dette center handler om – på engelsk anvender man udtrykket *policy frames* (Schön & Rein, 1994) om den forståelsesverden, de enkelte aktører knytter til fænomenet. Nogle kan se et indkøbscenter som et arbejdspladsskabende fænomen, andre ser det som et trafikproblem for de omkringboende, og atter andre ser det som en magnet, der ødelægger erhvervs mulighederne i bycenteret og i de omkringliggende

kommuner. Det er ikke spørgsmålet om at have ret (de kan alle have det!), men om, hvilket perspektiv der er dominerende i deres tankesæt. Dette perspektiv er afgørende for, hvilke handlingsmuligheder aktørerne vil lægge vægt på, og hvorledes de vil vurdere alternative handlemåder.

Et konkret eksempel på et policy-problem i de undersøgte beslutningsprocesser var: ”Hvad skal vi i kommunen gøre ved, at der kommer flere ældre, der har behov for en plejehjemsplads?” Og hvor svaret var: ”Ombygge et af kommunens plejehjem”. I flere af undersøgelsesprocesserne viste det sig, at der var en række spændende policy-problemer, og at især den ene af kommunerne var ganske god til at organisere processer, der skabte en fælles forståelse af policy-problemet, men også at forståelsen udviklede sig over tid. Begrebsmæssigt sondres derfor mellem en bestemt og relativt snæver policy-problemstilling (fx ovennævnte) og et bredere policy-problemfelt, fx ”hvad betragter vi i kommunen som god ældrepolitik?” Sondringen giver mulighed for at få kontakt med de dynamikker, der ligger bag, at forståelsen forandrer sig. Omkring et policy-problemfelt kan der tænkes forskellige problemstillinger. Den specifikke formulering af én bestemt problemstilling kan pludselig miste sin relevans, og en alternativ problemstilling tage form, eksempelvis at droppe ombygningen af plejehjemmet og alternativt satse på at bygge et ældrecenter. Dynamikken kan analytisk indfanges ved at afsøge det bredere problemfelt og især lede efter argumenter og måder at argumentere på.

*Positioner og netværk.* Hvem kan handle, og hvilke relationer er der mellem aktører? Disse spørgsmål er tæt sammenvævede i den institutionelle netværksanalyse. Med udgangspunkt i policy-problemet skal forskeren identificere en række aktører og relationerne mellem dem (netværk) på grundlag af deres samspil. Det kan gøres via formelle bestemmelser (hvis konkrete konsekvens dog skal efterprøves empirisk og ikke tages for givet), arkivgennemgang og interviews med forskellige aktører, som udpeger dem, de har interageret med. Hvilke relationer der er mellem aktørerne, må analysen vise, så det er væsentligt, at forskeren på forhånd har viden om et mulighedsrum via indsigt i (inter)organisationsteori og teorier om styring, således at indhentede oplysninger kan struktureres ud fra formålet med analysen.

Startpunktet for analysen er at finde i policy-problemet. Man kan tage udgangspunkt i en eksisterende organisation, som må antages at have tilknytning til policy-problemet, og hvis den findes faktisk at have det, kan man derefter finde relevante aktører og ud fra interviews med dem identificere yderligere aktører i og uden for organisationen. Via interviews med de



nye aktører kommer man så videre til yderligere aktører – dette er at bruge “sneboldsmetoden” (Pedersen, 1998). På grundlag af denne udpegning kan et bredere netværk skridt for skridt findes – men typisk vil man støde på en egentlig organisation, som derefter kan analyseres som et led i et større, fx kommunalt policy-netværk. På et eller andet tidspunkt sluttet ringen, og man finder ikke flere eller kun meget få nye aktører. Man må herefter vælge, hvor mange af de mulige aktører man vil tage fat på i analysen – dette er bestemt bl.a. af, hvilke ressourcer der er til rådighed.

Det er problemstillingen for analysen, der afgør, hvor langt man skal gå fx i oprulningen af et aktørnetværk. Men det er afgørende, at man ikke blot holder sig til en analyse af, hvilke aktører der optræder i en bestemt eller i flere organisationer; det er væsentligt at søge afklaret, om der optræder aktører uden for den umiddelbart forventelige række af personer.

Som det vil fremgå af de to følgende kapitler, viste analysen hurtigt, at der generelt var tale om, at alle tænkbare relevante personer havde været inddraget på et eller andet tidspunkt i processerne, men også at der skete forandringer i deltagerkredsen undervejs. Nogle af processerne blev derfor analytisk opdelt i sekvenser, og det viste sig, at deltagerkredsen i visse faser, der kunne være ret korte, blev snævret kraftigt ind. Typisk var det brugerrepræsentanterne, der blev udelukket. Disse faser viste sig desuden at have væsentlig betydning for udviklingen af politikens substantielle indhold. Endelig bestod netværksanalysen i at se på deltagernes positioner og undersøge, om nogle havde en dobbelt strukturel positionering (“havde flere kasketter på”).

*Normer og regler.* I sammenhæng med netværksanalysen er opgaven yderligere at analysere sig frem til normer og regler (formelle såvel som uformelle) for samspillet: Hvem kan gøre hvad i hvilke situationer? Her er en nøgle til at finde “magt til”, herunder også blokering for den videre proces. Institutionelle regler angiver muligheder og begrænsninger for aktørerne – uden at det dermed er sagt, at de opfattes ens af alle. Mønsterbrydning må antages at være mulig.

I de konkrete undersøgelser af beslutningsprocesserne i de to kommuner blev der bl.a. synliggjort normer i socialiseringen af deltagerne i netværkene, i den kultur, der prægede det politisk-administrative arbejde og eventuelle normer for samspillet med brugere. Der var imidlertid forskelle på kommunerne. I den ene kommune kunne man træffe en klar offentlig ethos, som byder embedsmænd klart at give udtryk for, at de ikke blander sig i politiske spørgsmål. De har i deres erklærede selvforståelse altså ingen magt. Praksis i deres adfærd viser imidlertid, at de i deres arbejde via notater til

møder og den efterfølgende behandling af sagerne opbygger en forståelse for de pågældende policy-problemer, som politikerne vil have vanskeligt ved at ændre på. Politikerne har i den skridtvise proces naturligvis mulighed for at få deres opfattelser med ind i opbygningen af grundforståelsen af problemet, og det gør de utvivlsomt ofte. Processen med at skabe fælles normer om et policy-problem kan derfor være subtil. I den anden kommune var der til gengæld ingen tvivl hos embedsmændene, som ser et behov for støtte til det politiske arbejde, de var dybt inde i både det politiske og det partipolitiske spil. Socialiseringen ind i normerne for det er sket bl.a. på kommunalbestyrelsesseminarer og fællesrejser for politikere og chefer.

*Orden og mening(sdannelse).* I netværksanalysen er normer og regler noget forholdsvis givet, som analytikeren skal afdække. De er langsomt foranderlige, men ikke uforanderlige, og de kan fortolkes forskelligt af forskellige aktører. De er således et element i en struktureringsanalyse (Giddens, 1984), men bliver normalt opfattet statisk, som strukturer, i de enkelte situationsanalyser.

I analysen af mening er fokus lidt anderledes. Problemstillingen retter sig imod den enkelte aktørs opfattelser af, hvorledes det, der foregår, skal indplaceres i dennes menings- eller erkendelsesunivers. Støtter aktiviteterne op omkring det, aktøren finder rigtigt, og styrker de yderligere en udvikling, som vedkommende finder rigtig? Det er det, der menes med "orden"; aktiviteterne i netværket bidrager til at mindske kompleksiteten i de forhold – policy-problemer – som netværket arbejder med. Og samtidig bidrager de til at afklare den enkeltes verdensbillede, deres forestillinger om godt og ondt, om rigtigt og forkert.

Der er altså tale om et kognitivt element i analysen, og man kommer tæt på at diskutere en motivationsproces. Den er tæt knyttet til aktørens opfattelse af, hvilken form for orden institutionen skaber – og omvendt vil en bestemt form for orden skabe forventninger hos aktører og præge deres interesse i at deltage. Man kan i nogle sammenhænge tale om betydningen af en dominerende forestilling eller diskurs inden for rammerne af institutionen – i stil med de ovennævnte *policy frames*. Denne kan aktøren aktivt tage stilling til, men det er også tænkeligt, at den er blevet internaliseret uden nærmere overvejelser, det ser man oftest diskuteret i sammenhænge med fx organisationskultur og dens betydning, og nogle taler ligefrem om en "logik om det passende", *a logic of appropriateness* (March & Olsen, 1989).

I de konkrete beslutningsprocesser viste det sig, at der i de meningsdannende processer indgik flere elementer, herunder:

- en oplevelse af situationen nu (hvad er kommunen god/mindre god til?)
- en oplevelse af vilkår (hvis de opleves som foranderlige, kan der opstå argumenter for, at noget er nødvendigt)
- forestillinger om en ønsket fremtidig situation (knyttet til det kan der være argumenter for, at noget er en god eller en dårlig idé), og
- idéer til, hvad der vil være godt at gøre eller bestemt ikke skal gøres

Det første element i forståelsen rummer det, der i udgangspunktet udgør den eksisterende orden i netværket, mens de tre sidste dele medvirker til at skabe mening og kim til forandringer af en eksisterende orden og etablering af en ny.

## Kapitel 2

# Politiske processer i Fakse Kommune

Peter Bogason

I dette kapitel gennemgås to eksempler på magtanalyser med udgangspunkt i den institutionelle policy-analyse. De tager begge udgangspunkt i Fakse Kommune, en østsjællandsk landkommune med 12.400 indbyggere – ud fra sin størrelse en typisk, dansk landkommune.

Kommunen stillede sig til rådighed i efteråret 2000 som analytisk centrum for en række RUC-studerende. Projekterne spændte vidt og omfattede medarbejderindflydelse, elevdemokrati, ældrerådets magt, udliciteringspolitik, erhvervs politik og det rummelige arbejdsmarked. De to sidstnævnte projekter bruger det i kapitel 1 gennemgåede analytiske grundlag helt eller delvis, og de sammenfattes i det følgende i hvert sit underafsnit. Gennemgangen bygger på rapporterne *Det rummelige arbejdsmarked i Fakse* (Knudsen et al., 2001) og *Erhvervs politik i Fakse Kommune* (Hamfeldt et al., 2001). Den mere konkrete problemstilling i kapitlet er: Hvilken betydning har ressourcer for indflydelse i lokal policy?

I forlængelse af de to eksempler afsluttes kapitlet med nogle overvejelser om indflydelse i dansk lokalpolitik – nemlig at indflydelse i lokal policy forudsætter ressourcer, herunder tid til tilstedeværelse, og at ressourcerne skal kombineres på rette måde i en situationsafhængig organiseringsproces. Blot og bar besiddelse af ressourcer er altså ikke nok, og det er vanskeligt at tale om en lille magtelite. Men nogle aktører, specielt i forvaltningen, har potentiale for større indflydelse end andre aktører.

### Det rummelige arbejdsmarked i Fakse

*Det rummelige arbejdsmarked* er udgangspunkt for identifikation af *policy-problemet* i analysen. Det rummelige arbejdsmarked er et led i statens indsats i social- og arbejdsmarkedspolitikken med henblik på at reducere passiv forsørgelse af arbejdsløse med nedsat arbejdsevne, eller som af anden årsag er på vej til at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det rummelige arbejdsmarked implementeres overvejende af kommunerne via aktivering, og det sker bl.a. ved udarbejdelse af handleplaner for den enkelte til uddannelse i brancher, hvor der er mulighed for beskæftigelse. For at styrke indsatsen har kommunerne siden 1998 skullet arbejde inden for rammerne af

et koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats, som i store kommuner normalt kun omfatter kommunen, men som i mindre kommuner kan nedsættes på tværs af en række kommuner. Medlemmerne kommer fra arbejdsmarkedets parter, sociale og professionelle organisationer og kommunerne. Staten har oprettet et centralt koordinationsudvalg under Den Sociale Ankestyrelse, hvor arbejdsmarkedets parter er repræsenteret, og hvor man søger at opstille løsningsmodeller for lokal politik. Desuden er der et rådgivende udvalg under socialministeren.

I et bottom-up perspektiv er spørgsmålet nu – når man skal identificere *positioner og netværk* – hvilke organisationer der er relevante for det rummelige arbejdsmarked i bred forstand. I Fakse har indsatsen for det rummelige arbejdsmarked taget udgangspunkt i jobcenteret Kilden, en kommunal institution med et antal sagsbehandlere og et jobtræningscenter. Faxes lovpligtige koordinationsudvalg er nedsat i samarbejde med Rønnede og Stevns kommuner med i alt 10 medlemmer fra de tre kommuner, LO, DA, FTF, PLO (Praktiserende Lægers Organisation), DSI (De Samvirkende Invalideorganisationer) og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Indsatsen om det rummelige arbejdsmarked inddrager dermed politikere og forvaltning på rådhuset, personale på Kilden og medlemmer af Koordinationsudvalget med ni organisationer bag sig. Samlet udgør disse organisationer minimumsdefinitionen på et netværk omkring det rummelige arbejdsmarked. Analysen begrænser sig til disse aktører og inddrager dermed ikke direkte virksomheder, som aftager arbejdskraft fra det rummelige arbejdsmarked, ligesom det ikke er undersøgt, i hvilket omfang ”svage” arbejdstagere får arbejde på anden vis (om overhovedet).

Problemstillingen er dermed begrænset til, hvordan magt kommer til udtryk i netværket omkring det rummelige arbejdsmarked i Fakse – med underspørgsmål om, hvorledes politikdannelsen finder sted, samt om, hvorledes forskellige magtteorier kan bidrage til at forstå den lokale policy-proces (Knudsen et al., 2001: 8).

Analysen viderebearbejder *policy-problemet* ud fra det rummelige arbejdsmarked, som vi så det ovenfor med udgangspunkt i det formelle system, hvor det rummelige arbejdsmarked er blevet identificeret, og relevante organisationer afdækket ud fra kommunens policy-processer: Kilden, koordinationsudvalget og rådhuset. Aktører herfra er blevet spurgt om deres opfattelse af, hvad policy-problemet er (Knudsen et al., 2001: 38-44). Svarene viser, at aktørernes opfattelser bygger på den, som er dominerende i den organisation, de kommer fra – der er altså ikke tale om, at netværket bidrager til at skabe en konsensus om policy-problemet; aktørerne bærer

snarere deres moderorganisations opfattelse ind i samspillet som en referenceramme.

*Normer og regler* er komplekse og til en vis grad modstridende (Knudsen et al., 2001: 46-56). I jobcenteret Kilden er man vant til at lægge vægt på et uformelt samspil med virksomheder og organisationer med vægten på de første, hvor man ser kontakterne som direkte jobskabende. Relationerne fra Kilden til koordinationsudvalget er følgelig lidt uklare – udvalget optræder set fra Kilden, som om det har kompetencer, det ikke har formelt, og Kilden vælger derfor at nedtone nogle opgaver, udvalget søger at pålægge centeret. Da udvalget ansætter en egen virksomhedskonsulent, ser Kilden det som direkte konkurrence, eller i hvert fald unødvendigt overlap i forhold til egen virksomhedskonsulent; man tager ikke selv kontakt til udvalget om sagen, men overlader det på traditionel, formel måde til Faksess socialchef at rede trådene ud. Politikernes opfattelse af relationerne er klart formelle – en oppositionspolitiker siger således, at det er kommunen, ikke koordinationsudvalget, som skal træffe beslutninger. Praksis i udvalget, som fra kommunen har socialudvalgsformanden, der har et socialdemokratisk flertal bag sig i byrådet, er, som vist ovenfor, anderledes. Men det er i realiteten forvaltningerne, og specielt Kilden, der gennem daglig prioritering (og delvis ignorering af koordinationsudvalget) bestemmer hovedtrækkene i aktiveringspolitikken. Kilden styrkes her ved fraværet af formelt formulerede regler for samarbejdet mellem udvalg og forvaltning, idet der ikke er nogen, der gennemsætter normer om anden form for koordination. Herved fragmenteres ansvaret for det rummelige arbejdsmarked.

Herefter vender analysen tilbage til *positioner og netværk*, specielt med henblik på ressourcer og ressourceanvendelse i et samspil (Knudsen et al., 2001: 58-67). Kilden varetager de fleste af kommunens opgaver inden for det rummelige arbejdsmarked, men samarbejder som nævnt ovenfor ikke med koordinationsudvalget, ikke en gang ved informationsudveksling. Men rådhusets socialchef har en koordinerende rolle; hun deltager i koordinationsudvalgets møder (og arbejdsgruppen, som forbereder møderne), hun er sekretær for socialudvalget og vigtigste bindeled mellem politikerne og forvaltningen, herunder Kilden. Kildens leder er i øvrigt formand for Socialdemokratiet i Fakse, og hun må derfor antages at være velinformeret om partiets, og dermed kommunens flertals, holdninger til social- og arbejdsmarkedspolitikken. Partiets linje slår ret stærkt igennem i kommunens formulerede politik. Koordinationsudvalgets policy har overvejende beskæftiget sig med principper og forhold uden for konkret sagsbehandling, herunder finansiering af edb-værktøjer til sagsbehandlingen i kommunerne.

Her sporer man nok en vis forbindelse til ledende embedsmænds placering i udvalget – denne investering kunne man ellers forvente, at forvaltningerne løste selv. Udvalget arbejder uden synlige konflikter. Egentlige politiske sager holder udvalget sig bevidst fra eller behandler uden for referat (Knudsen et al., 2001: 65). Men en LO-deltager i udvalget ser et potentiale for, at man fremover kan håndtere mere politiske sager.

Af ovenstående kan man udlede, at der i spørgsmålet om *orden og mening* i netværket er en vis reservation og konservatisme i organisatoriske spørgsmål. Men i de materielle forhold er der tilslutning til en aktiveringslinje (Knudsen et al., 2001: 70-75), specielt med direkte inddragelse af lokale virksomheder. Det er for at sikre ”det gode liv”, som er et liv i arbejde. Policy-diskussioner i de forskellige fora, også koordinationsudvalget, er rettet imod en instrumentel opfyldelse af dette ønske, der er ingen ideologisk eller anden modstand at spore i de konkrete beslutningsprocesser. Men en oppositionspolitiker – som altså ikke har nogen central plads i netværket – udtrykker en vis skepsis og iagttager en vis grad af manipulation. Lederen af Kilden giver desuden udtryk for, at visse samfundsgrupper ikke kan ”nås” med aktivering, men det tager hun hensyn til i sin konkrete sagsbehandling, ikke i den overordnede diskurs.

Det samlede billede af observerbar magt – som man får, hvis man anvender analysekategorierne positioner, netværk, normer og regler – i forhold til det rummelige arbejdsmarked i Fakse Kommune er komplekst, men elementerne trækker i samme retning, og det er sandsynligt, at forhold, som ikke så direkte kan iagttages – orden og mening – har en lignende betydning. Overordnet må man konstatere, at formel organisation (strukturelle forhold) har en fremtrædende rolle i at fragmentere indsatsen i det rummelige arbejdsmarked. Kilden og koordinationsudvalget har ingen kontakt. Til gengæld kan bestemte roller via personsammenfald bidrage til en tilsyneladende uformuleret koordination. Her har socialchefen en afgørende rolle på rådhus og i koordinationsudvalg, og sandsynligvis også i sin overordnede rolle i forhold til Kilden. Det har således ikke været muligt at iagttage en integreret netværksindsats med kontakter på kryds og tværs i det rummelige arbejdsmarked i Fakse. Dog må det antages, at den overordnede fælles forståelse af et grundlæggende paradigme inden for det rummelige arbejdsmarked spiller en betydelig rolle for reel samklang i den lokale policy. Fælles normer, orden og mening danner grundlag for, at aktørerne trækker på samme hammel, og instrumentelle forståelser af den lokale policy dominerer.

## **Erhvervs politik i Fakse Kommune**

Fakses erhvervs politik er analyseret med et blandet begrebsapparat, hvor der hovedsagelig trækkes på Rod Rhodes' idéer om governance (1997), suppleret med den ovenfor gennemgåede ramme for institutionel policy-analyse. Det skyldes bl.a., at forfatterne af rapporten (Hamfeldt et al., 2001) angiver, at de interesserer sig mere for et policy-felt end et policy-problem (jf. også næste kapitel). De har derfor fokus på netværksproblematikken med deraf følgende spørgsmål om medlemskab (organisering), grad af integration i netværket, fordeling og brug af ressourcer og endelig grader af indflydelse inden for netværket (Hamfeldt et al., 2001: 49).

Analysen tager udgangspunkt i et netværk knyttet til Østsjællands Erhvervsråd, men forfatterne søger et bredere perspektiv med kortlægning af andre kontakter og indflydelsesveje. Det bliver således kortlagt, at det formelle netværk knyttet til Erhvervsrådet er reelt eksisterende, men at det suppleres af to andre "undernetværk". Det ene (K3s) består af borgmester, kommunaldirektør og de tre store virksomheder i området; det andet (De fem) består af borgmester og kommunaldirektør samt direktøren for erhvervsrådet, dets bestyrelsesformand og Fakse bys erhvervsforeningsformand, der også sidder i bestyrelsen for erhvervsrådet. Disse to undernetværk er dominerende, de er stabile, men åbner ikke op for en bredere erhvervsindflydelse. De mindre virksomheder (specielt i Fakse by) repræsenteres gennem bestyrelsen, de store virksomheder via egen deltagelse. Kommunen kritiseres åbent for ikke at dele sol og vind lige. De fem søger at arbejde for en bredere erhvervsstrategi, mens både de store og andre virksomheder primært arbejder ud fra egne interesser. Samlet bliver netværket om erhvervs politik temmelig fragmenteret. Set i et ressourceperspektiv er der gensidig afhængighed mellem kommunen og erhvervslivet bredt, men kommunen må anerkende en større afhængighed af de tre store virksomheder, hvorfor de har bedre adgang til rådhuset bl.a. via K3s. Der er således en asymmetri i indflydelsesmuligheder via netværksdannelserne, men samtidig har De fem en særlig styrke via deres personlige kendskab til hinanden over lang tid – de er lokale, mens de store virksomheders ledelse ikke har lokale rødder og derfor mangler lokalkendskab og mangler let, uformel adgang til at tage kontakt med andre i lokalsamfundet.

Magtproblematikken er således belyst via netværkets opbygning, samspil og ressourcefordeling, men der er ikke konkretiseret noget forløb eller case, hvor asymmetrien empirisk belyses (som fx Kildens autonomi ovenfor). Analysen bygger på aktørernes perception af problematikkerne. Via en række anbefalinger konkretiseres det indirekte, hvordan magtforholdene



spiller sig ud (Hamfeldt et al., 2001: 92-98). Ansvar for erhvervspolitik bør spredes ud på flere aktører, kommunen bør undersøge sine erhvervsrelevante beslutninger og organisere en egentlig forvaltningsenhed og dermed skabe gennemsigtighed, og byrådet kan inddrages mere og sikre en mere aktiv politik, som også skal omfatte kommunens infrastruktur. Erhvervsrådet bør ligeledes arbejde mere åbent, og det kan skabe en bedre ressourceplatform for erhvervslivet ved at danne flere differentierede netværk i området. Generelt skal der informeres bedre og etableres mere dialog med erhvervslivet.

Disse punkter viser klart, at aktører i området kan reflektere over magt og indflydelsesaspekter, når de interviewes om dem direkte og indirekte, selv om de anførte betragtninger naturligvis står for forfatterens regning. Perspektivet er ud fra analysen, at man ønsker større åbenhed, bedre deltagemuligheder og en klarere politik i kommunen som en instans, der har ressourcer til at handle på det samlede kollektivs vegne – idet mange af de mindre virksomheder ikke har ressourcer til at indgå i længerevarende forløb om erhvervspolitikken.

## **Magtanalyse i dagens Danmark**

Det er ovenfor vist, at magt kan analyseres med udgangspunkt i en institutionel netværksanalyse. Den indeholder en række komponenter, som er materielt indholdstomme, indtil analytikeren afgrænser policy-problemet, der er styrende for hele forløbet, ved at skabe et eller flere perspektiver, der hjælper til at inkludere eller ekskludere empiriske forhold i analysen. I analyserne ovenfor har udgangspunktet været materiel policy, henholdsvis det rummelige arbejdsmarked og Fakes erhvervspolitik, men det har været muligt at lægge et magtperspektiv ind ved at stille magtrelaterede spørgsmål til organisation og proces knyttet til disse former for policy.

Via den institutionelle netværksanalyse kan forskeren identificere magtens synlige aspekter, altså hvilke aktører som bliver i stand til at handle med indflydelse. Det gøres ved at rulle beslutningsprocesser op og konstatere, hvilke interesser der blev gennemsat konkret, samt ved at lade aktører kommentere på andre aktørers adfærd. Men analysen gør det også muligt at se nærmere på magtens øvrige ansigter, som vi kan kalde forskellige former for indirekte magt. Det sker via fokus på først og fremmest normer, som tilsiger passende og upassende adfærd i forskellige situationer, og dermed også, hvad der blokeres for via (mangel på) dagsordensætning og bliver taget for givet i konkrete situationer (hvorved man altså ikke kan sætte spørgsmålstejn ved visse forhold). Endvidere kan kortlægning af positioner og

deres indbyrdes relationer i netværket bidrage til en forståelse for strukturel magt; denne analyse støtter op om de øvrige elementer i indirekte magt. Analysen vil oftest indebære en sandsynliggørelse af visse forhold snarere end demonstrere dem direkte via empiri.

## **Magt kan findes**

Governance – forstået som politisk handling på tværs af formelle grænser for politiske organisationer – har været meget i centrum i politologisk teoriudvikling igennem 1990'erne. Det har været ét aspekt af udviklingen fra Dahls fokusering på den formelle politiske organisation til netværksorganisering med såvel offentlige som private (herunder grå sektor) organisationer som deltagere. Og den institutionelle netværksanalyse, vi har præsenteret i kapitlet er et led i denne udvikling. Heldigvis forhindrer den form for netværksanalyse ikke, at forskeren kan finde, at formel organisation har betydning. Og til trods for udgangspunktet viser de to empiriske magtanalyser fra Fakse, at formel organisation stadig spiller en væsentlig rolle i lokale aktørers forestillinger om magt og i deres konstaterbare handlinger. Men der er også træk af netværksorganisering, som en formelt baseret organisationsanalyse næppe havde fanget.

Policy-processen er ganske kompliceret og har træk af en kontinuerlig proces. For det første er der ingen eller få positioner, der automatisk giver indflydelse, så det er ikke muligt at fokusere på bestemte stillinger (som borgmester, formand for en interesseorganisation etc.). Som følge heraf må man for det andet gøre sig nogle mere substantielle målsætninger klart og analysere, i hvilke sammenhænge disse mål bliver gjort til genstand for processer, der kan lede frem til resultater inden for det relevante beslutningsområde. For det tredje er det ofte ikke muligt at forudse, hvornår en beslutning (eller en blokering for en beslutning) vil finde endeligt sted – om overhovedet, idet der kan være tale om langstrakte processer med “delbeslutninger”, der tilsammen vil komme til at udgøre en større beslutning.

Vi finder således i året 2000 Fakse byråd som et klart politisk prioriterende organ, domineret af Socialdemokratiet, hvis lokale formand tilmed indtager en vigtig administrativ post i det system, der skal tage sig af det rummelige arbejdsmarked i kommunen. Inden for erhvervspolitikken er borgmester og kommunaldirektør centralt placeret i både formelle og uformelle netværk, der tager initiativer og koordinerer forskellige aktiviteter. Men i det daglige arbejde er det specielt inden for arbejdsmarkedspolitikken forvaltningerne, der spiller en væsentlig rolle – og i erhvervspolitikken

efterspørger erhvervslivet en mere aktiv rolle fra kommunens side, og det anbefales at ske som en styrkelse af forvaltningen på området.

Forvaltningerne har legitimitet, viden og penge, og deres ledere forstår at trække andre ressourcer ind til styrkelse af deres arbejde. Men vi ser også, at forvaltningen (Kilden) kan indkapsle sig, og den synes at forsvare sine aktiviteter som noget, der nærmest er autonomt, hvis man finder, at prioriteringer udefra kunne ændre egne handlerationaler og idéer. Forvaltningerne er endvidere omhyggelige med at sikre en kontakt med det politiske niveau på en sådan måde, at prioriteringer har politikernes opbakning. Her er nok tale om høne og æg, da det er vanskeligt på det foreliggende grundlag at sige noget om, hvem der påvirker hvem; og realiteten er vel, at det er gensidigt, og at det er en bevidst proces i den retning for begge parter. Forvaltningen er også omhyggelig med udadtil at optræde som politikernes tjenere – de laver oplæg, men de ”bestemmer” eller beslutter ikke – formelt.

Vi kan på den baggrund ikke afvise, at det klassiske magtbegreb – ”magt over” – har betydning. Det må stadig siges at være væsentligt at kunne vinde en valgkamp og besætte en borgmesterpost og posterne som udvalgsformænd. Men intet tyder på, at en politiker derved blot og simpelt kan bestemme. Politikerne er afhængige af forvaltningen til forberedelse af og opfølgning på sager. Og hvis de vil påvirke disse processer, skal de løbende være med i processerne. Fra formelle poster skal ”magt til” skridt for skridt vindes, og det sker altså ved løbende deltagelse; det er så sandsynligvis muligt at definere en række kernepunkter i processerne, hvor ”slaget skal slås”. Men det er også her, forvaltningen har sin styrke – den har tiden betalt til netop kontinuerligt at påvirke i den retning, man finder ønskelig. De politiske og interesseorganisationernes medlemmer i koordinationsudvalget er eksempler på, at man mødte op med et forholdsvis åbent sind over for en mulig udvikling, hvorved man kan sige, at netværksorganisering bekræfter en tese om, at aktørers præferencer (videre)formes via samspil. Men på den anden side synes disse deltagere ikke at have meget på spil i samarbejdet.

Formelle, organisatoriske forhold kanaliserer således ressourcer eller magtbaser til fordel for visse aktører, men de skal følge op med videre organisering af processer, før deres indflydelse bliver befæstet. Inden for det rummelige arbejdsmarked kunne forvaltningen blokere for, at et netværk fik en samlet betydning i politikken på tværs af kommunerne. Det vil sige, at formuleringen og implementeringen af politikken forblev fragmenteret. I realiteten betød det, at Fakse Kommune i sine daglige prioriteringer arbej-

dede uafhængigt af et samarbejde med to andre kommuner. Inden for erhvervspolitikken er der ligeledes en fragmentering, men da mest på grund af divergerende interesser blandt erhvervene og manglende ressourcer hos mange potentielle aktører på feltet. Kommunen prioriterede ikke området højt ved en aktiv forvaltning som inden for det rummelige arbejdsmarked.

Man kan således sige, at visse af de formelle aktører via deres deltagelse løbende bekræfter og støtter en række værdier i de politisk/administrative processer. Vi kan derfor ikke adskille den direkte og indirekte magt (i flere afskygninger) i forståelsen af lokale policy-processer. Det synes endvidere vanskeligt at tale om en lille magtelite. Der er visse gengangere i nogle af processerne, men deres indflydelse er ikke givet, og slet ikke i detaljen. Hvis man skal pege på nogen enkeltgruppe af aktører, findes den inden for forvaltningen, men som vi så ovenfor, arbejder forvaltningen omhyggeligt på at sikre sig accept af sine beslutningsoplæg, og det sker også ved løbende at inddrage politikerne eller andre beslutningstagere (fx i koordinationsudvalget) i processen.

Magt og indflydelse skabes og genskabes via kontrol over ressourcer, men deres brug kan kanaliseres på mere end én måde, hvor aktørerne altså kan sætte sig igennem – herunder blokere for andres indflydelse – ved kontinuerlig indsats, men det sker i relativ åbenhed over for andre aktører.

Kontinuerlig indsats betyder, at det kræver tid at øve indflydelse i policy-netværk. Ovenfor anskuede vi penge, viden og legitimitet som ressourcer for magtudøvelse. Hvad er tid? Hvis man vil simplificere, kan man sige, at tid er penge i den forstand, at de fleste aktører er betalt på den ene eller anden måde via ansættelse og diæter. Arbejdstiden kan altså måles. Men nogle aktører har en fast løn uanset deltagelse i specifikke processer, og for dem er tid anvendt på disse processer tid, som enten skal gå fra andre arbejdsaktiviteter eller fra individets fritid. I praksis er det nok lidt af hver, og det vil være rimeligt at optage tid som en særlig ressource, ikke mindst når vi taler om ledere af enhver art. De må som regel sætte tid af i en benhård prioritering mellem forskellige aktiviteter i relation til deres arbejde eller politiske hverv. Også her må vi altså tale om en organiseringsproces – i relation til andre opgaver – for at skabe “magt til”.

Billedet af en ”magthaver” skal derfor figurativt talt ændres. Magt i lokalpolitik er ikke noget, man blot har ved at besidde penge, viden og legitimitet. Magt er ikke blot strukturelt givet. Magt er noget, man kan skabe i en organiseringsproces baseret på disse ressourcer, hvor tid er en væsentlig supplerende ressource i konkurrence mellem mange anvendelser af aktøren.

Banalt, vil nogle måske sige. Men nu er det skrevet – og sandsynliggjort ud fra lokale erfaringer. Så kan det diskuteres åbent, og det er ikke så ofte gjort på konkret basis.

## Kapitel 3

# Politiske processer i Holmegaard Kommune

Gunnar Gjelstrup

Holmegaard Kommune er en lille landkommune med knap 7.000 indbyggere, halvdelen bor i Fensmark nær Næstved, den anden halvdel i Toksværd og Holme-Olstrup. Kommunens navn stammer fra en gård, som første gang nævnes i 1300-tallet. Siden blev det navnet på et gods, der fortsat er kommunens største jordbesidder, og fra 1825 også navnet på glasværket. I 1970 var ”den selvstændige erhvervsudvikling omkring glasværkerne” en væsentlig grund til, at kommunen blev dannet og ikke blev en forstad til Næstved (Strøm, 1991).

Kommunen er som Fakse en ”lille landkommune”. De samtaler, vi har haft med mere end 60 borgere, brugere, medarbejdere, ledere og politikere, bekræfter billedet af den lille landkommune: ”Kommandovejen er ikke så lang” (borger), ”borgeren møder politikeren i dagligdagen” (medarbejder), og ”vi skal stikke fingeren i potten og mærke godt efter, før vi træffer beslutninger, for ellers skal vi nok få at vide” (politiker). Fra alle sider lyder det også, at borgmesteren (den daværende) har en særlig rolle. Han er født, opvokset og bor i Toksværd, har været politisk aktiv som socialdemokrat siden teenageårene, kommunalbestyrelsesmedlem siden 1982 og borgmester i over 10 år:

Jeg prøver at sige til borgerne og politikerne, at ”min dør står altid åben”. Hvis der er et eller andet, man ikke synes om, så kan man altid komme forbi og fortælle, hvad man har problemer med. Eller tage telefonen og ringe.

Samtalerne bekræfter, at borgmesteren står til rådighed: Der er ”tradition for, at de ringer til Ove”, ”man kan ringe op til borgmesteren”, og ”der er masser af mennesker, der ringer til vores borgmester”. Endelig er kommunen typisk som landkommune ved, at de gamle sognegrænser fortsat eksisterer: ”Det er klart sognegrænserne stadig eksisterer” og ”man er Toksværd, Olstrupper eller Fensmarker”. Tilflyttere bliver også ved med at være det ganske længe: ”Jeg har boet her i 20 år og føler mig stadig som tilflytter”.<sup>1</sup>

Størstedelen af undersøgelserne blev gennemført efteråret 1999-foråret 2000, hvor vi bl.a. fulgte tre beslutningsprocesser i forbindelse med:

- et børnehavenbyggeri (Ejrnæs et al., 1999; Friis et al., 2000),
- ombygning af et plejehjem/nybyggeri af et ældrecenter (Fisker et al., 1999; Dekker et al., 2000; Friis et al., 2000) samt
- kvalitetsudvikling i kommunens daginstitutioner (Evander et al., 1999; Glitzky et al., 1999).

Den første beslutningsproces handlede om, at der skulle bygges en ny børnehaven i et af kommunens lokalsamfund. Der blev inddraget mange borgere og brugere undervejs, men der opstod på et tidspunkt uenighed om børnehavens placering. Den anden beslutningsproces handlede i første omgang om ombygning af et plejehjem. Undervejs i processen skete der imidlertid det, at beslutningen om at ombygge plejehjemmet blev omformet til i stedet at blive en beslutning om nybyggeri af et ældrecenter. I disse processer var der også inddraget borgere og brugere, og her bestod uenighederne bl.a. i, hvilke fremtidige køkkenfaciliteter der skulle være i det nye byggeri. Den tredje beslutningsproces handler om udvikling af den daglige drift af en af kommunens kerneydelser: børnepasning. Udgangspunktet for processen var en nedskæring, og analysen af den efterfølgende proces viser, hvordan det alligevel lykkedes at komme igennem med et kvalitetsudviklingsprojekt, der inddrog medarbejderne. Analyserne af beslutningsprocesserne viser tilsammen, at kommunen har gennemført nye anlægsaktiviteter på børne- og ældreområdet samt udviklet den daglige drift. Der har været handlekraft i kommunen.

Noget tilsvarende gælder erhvervsudviklingen. Antallet af arbejdspladser på glasværkerne er gennem årene reduceret betydeligt, men det er lykkedes at tiltrække nye arbejdspladser med Bon Bon Land i Holme-Olstrup som den største virksomhed og dermed sikre en relativt lav ledighed i kommunen. Erhvervspolitikken præges af et turismparadigme og enighed om, at "det erhvervsliv, vi har her, det skal vi passe på" (Dam et al., 1999).

Mange giver udtryk for, at det er vigtigt at være på forkant med udviklingen for at overleve som kommune. På flere områder er der opnået bemærkelsesværdige resultater: i 1980'erne omkring aktivering, hvor kommunen som frikommune gjorde forsøg med det, der siden blev gjort permanent og landsdækkende gennem statens "aktive arbejdsmarkedspolitik". I 1990'erne lykkedes det at integrere en stor gruppe bosniske flygtninge, og erfaringerne var en del af grundlaget for den landsdækkende ændrede opgavefordeling på området, hvor kommunerne fik en mere fremtrædende rolle. Siden er det lykkedes at repatriere mere end en tredjedel af flygtningene, og kontakten til de repatrierede er bevaret, bl.a. gennem et grænse-

overskridende kommune til kommune-samarbejde (Bak et al., 1999; Borre et al., 1999; Weiss, 2000). Det er karakteristisk, at kommunen har gjort det på sin egen stille og ikke selvpromoverende måde: ”Vi kan være det, vi har, bekendt” (udvalgsformand).

## **Problemstilling og metode**

Hensigten med undersøgelsen var, jf. kapitel 1, at udforske lokale magtforhold på en måde, der tager højde for teori- og metodeudvikling siden 1960’erne. Det er derfor teoretisk tilstræbt at bevare en åbenhed for, at magt kan antage mange former. I dette kapitel er problemstillingen, hvordan det præcise og substantielle indhold i ført politik gradvist tager form i processer, der strækker sig over lang tid og udspiller sig i brede netværk. Som det vil fremgå, er der bevaret en åbenhed for, at magt også kan komme til udtryk gennem kontrol over, hvad der kommer på den politiske dagsorden og med hvilke vinkler, samt at magt kan være knyttet til eller indlejret i byrådsmedlemmers formelle politiske magtpositioner som borgmester og udvalgsformand eller i forvaltningschefers reelle indflydelse i beslutningsprocesserne.

Centralt i kapitlet er den begrebsmæssige sontring mellem policy-problemer, netværk og positioner samt meningsdannelse (jf. kap. 1). Metodisk er udgangspunktet taget i en bottom-up-tilgang og elementer af en sneboldsmetode, hvilket indebærer, at fokus i udgangspunktet har været på, hvad der sker ”derude i netværket”. Det viste sig imidlertid undervejs i undersøgelsen, at processerne i netværket kom i brydninger med den formelle organisation forstået som kommunalbestyrelse, udvalg og forvaltninger. Det oprindelige udgangspunkt er dog bibeholdt i den måde, historien bliver fortalt på i det følgende.

Sneboldsmetode er brugt på flere måder, bl.a. har der i undersøgelsen af den enkelte beslutningsproces typisk været flere interviewrunder, hvor de første interviewpersoner har peget på andre, der var oplagte at tale med. Desuden er der i efterfølgende interviews spurgt til konkrete eksempler, der blev bragt på bane i de første interviews. Idéerne til, hvilke beslutningsprocesser det ville være interessant at fokusere på for at afdække magtforholdene, er endvidere udviklet undervejs. Oprindeligt udsprang de af en løbende dialog med kommunen, bl.a. i forlængelse af et kommunalbestyrelsesseminar, hvor politikerne havde drøftet, ”hvad der sætter den politiske dagsorden”. Men da den intensive undersøgelsesfase bestod af to faser, opstod en problematikmæssig sneboldeffekt fra den første til den anden, bl.a. blev



der i den anden fase sat fokus på forvaltningschefernes rolle, da det viste sig, at den var relevant, mens den kun blev berørt perifert i den første.

Datamæssigt bygger kapitlet på et omfattende skriftligt materiale (kommunalbestyrelsesdagsordener og referater, plandokumenter og sagsakter m.m.), studier af *Næstved Tidende* og lokalhistoriske skrifter, mødeobservationer (bl.a. kommunalbestyrelsesmøder) samt ca. 80 interviews med ca. 60 personer: næsten alle byrådsmedlemmer, alle forvaltningschefer samt udvalgte forvaltningsmedarbejdere, institutionsledere og -medarbejdere, borgere, brugere og erhvervsfolk m.fl. Ca. 10 personer er interviewet mere end én gang.

Størstedelen af data er indsamlet af studerende i forbindelse med ni projektforsøg, hvert projekt med sit afgrænsede fokus (jf. litteraturlisten). Der er typisk anvendt semistrukturerede interviewguides med temaer og stikord formuleret med udgangspunkt i den teoriramme, der blev præsenteret i kapitel 1.

Analysen i dette kapitel har karakter af en metahistorie baseret på ovennævnte materiale og en reanalyse af de ca. 1.200 siders interviewudskrifter. En del af analyseprocessen har bestået i, at forfatteren er gået i dialog med kommunen om analyseresultaterne, hvilket bl.a. er sket i forbindelse med en temadag, hvor politikere og chefgruppe deltog.

Undersøgelserne viser samlet set, at der i meget høj grad blev dannet netværk under beslutningsprocesserne. Netværkene var ret bredt sammensat og havde ganske mange deltagere. Bruttolisten over typiske deltagere omfattede byrådsmedlemmerne (især borgmesteren (A) og formændene for socialudvalget (C), teknisk udvalg (V) og børneudvalget (A)), de syv forvaltningschefer, mellemledere og medarbejdere i forvaltning og på institutioner, brugerrepræsentanter, enkelte borgere, fagforeningsrepræsentanter, entreprenører og erhvervsfolk. Nogle politikere og forvaltningschefer gik igen, mens medarbejder- og brugerrepræsentationen varierede, og i nogle tilfælde deltog rådgivere, konsulenter og eksperter udefra. Inddragelse af brugere viste sig at være et vigtigt og til tider konfliktfyldt element i processerne: "Skolebestyrelserne har fået en del magt, og der er ikke noget at sige til, at de gerne vil bruge den" (politiker). En anden politiker siger om ældrerådet, at de er "meget oppe på dupperne" og "har stor indflydelse".

I de næste afsnit analyseres forløbet af de tre processer ud fra ovennævnte begreber og med fokus på brugernes inddragelse. Derpå undersøges kommunens politisk-administrative netværk, og i forlængelse heraf diskuteres netværksdannelsens grundlag, herunder om den sker på grundlag af

gensidig afhængighed af ressourcer (økonomi, viden, legitimitet) og/eller skabelse af fælles forestillinger.

## **Den første policy-proces: børnehavesagen**

Holmegaard er en ung kommune med mange børn og erhvervsaktive og få ældre. Indbyggertallet er svagt stigende (med ca. 300 gennem 1990'erne). Uanset kommunens relativt lave ledighed og et beskatningsgrundlag som landsgennemsnittet, så har situationen været den, at "de senere år har vi gennemført meget store besparelser", som en af forvaltningscheferne udtrykker det. Besparelserne skal bl.a. ses i lyset af, at kommunen i løbet af ret få år har udvidet kapaciteten på børnepasningsområdet betydeligt. Kommunen har haft et godt ry på dette område: Det var "en god kommune, man gjorde meget og var progressiv", men "man er løbet ind i økonomisk uvej og tvunget ud i hårde prioriteringer" (brugerrepræsentant).

Børnehavesagens policy-problemstilling bestod i, at der skulle bygges en ny børnehave i Holme-Olstrup inden for en given beløbsramme. Der blev fra børneudvalgets og forvaltningens side lagt op til en åben proces i dialog med de lokale om børnehavens udseende, indretning og placering. Der blev holdt et borgermøde med oplæg (bl.a. blev der præsenteret et kort med mulige placeringer) efterfulgt af en gruppeproces. Herigennem etableredes et ret bredt netværk med mange deltagere. Processen mandede ud i enighed om en bestemt placering, der krævede køb af jord, men efter deltagerens opfattelse sikrede den bedste placering af børnehaven, i nærheden af den lokale skole, men ikke klods op ad den. Deltagerne var indstillede på, at der skulle betales for jorden inden for den afsatte ramme. Børneudvalget indstillede denne løsning til økonomiudvalget.

Det viste sig, at økonomiudvalget ikke kunne gå ind for, at der skulle bruges penge på at købe jord, når kommunen havde jord ved siden af skolen i forvejen. Dette spørgsmål var ikke på forhånd handlet af politisk, hvilket må ses i lyset af særlige forhold i kommunens politisk-administrative netværk, jf. senere. Der skete det, der i kommunen betegnes som "sjældent", nemlig at "et politisk udvalg går ind og ændrer beslutningen". Set fra brugerrepræsentanternes perspektiv var der et stykke tid, hvor "vi ikke ved, hvad der foregår". Indfra blev forløbet bl.a. beskrevet på den måde, at børneudvalget fik at vide: "Det der, det kan I godt glemme". Derpå blev der "slugt kameler", "vendt rundt på en tallerken" og "nået frem til en forståelse". Børneudvalget endte med at vedtage en ny indstilling med en placering, der ikke krævede jordkøb.

Da de lokale fandt ud af de ændrede politiske signaler, blev de – ikke særligt overraskende – utilfredse. Der blev afholdt et møde med borgmesteren, hvor brugerrepræsentanterne bl.a. blev konfronteret med den mulighed, at kommunen slet ikke ønskede at benytte sig af den låneadgang, man havde fået i Indenrigsministeriet til at bygge en ny børnehave, hvis protesterne ikke hørte op. En brugerrepræsentant refererede i *Næstved Tidende* borgmesteren for at have sagt, at ”han så let som ingenting kunne få Indenrigsministeren til at trække dispensationen fra lånerammen tilbage” (*Næstved Tidende*, 19.03.1999). Brugerrepræsentanterne endte dog med at give udtryk for, at de ville ”arbejde positivt for at få den bedste løsning inden for de rammer, der er” (*Næstved Tidende*, 19.03.1999). Resten af processen præges af dialog mellem deltagerne i netværket. Resultatet blev, at der kom lidt luft mellem skole og børnehave: ”Det blev op ad skolen, men ikke så tæt på. Begge parter fik lidt”.

Efterfølgende er der forskellige syn på rammerne for brugerinddragelsen, og de udtrykker forskellige normer for inddragelse af brugere. Fra brugernes perspektiv lægges der vægt på, at brugerne fra starten havde sagt til kommunen, at ”I skal ikke spørge, hvis I ikke vil bruge svarene til noget”, mens kommunens repræsentanter holder fast i, at det på borgermødet blev præciseret, at byrådet ”traf beslutningen i sidste instans”.

Derudover taler mange om, at der blev begået ”en fejl” i forløbet, men der er forskellige syn på, hvori fejlen bestod. I mødereferatet fra 18.03.1999 er fejlen politikernes: ”Det var en fejl, at der fra politisk side ikke på et tidligere tidspunkt var givet en klar udmelding om, at placeringen skulle ske på jord, som kommunen i forvejen ejer”, hvilket bekræftes bl.a. af et økonomiudvalgsmedlem: ”De går til borgermøde med tre muligheder. Desuagtet at de kun har én. Det skal gå galt. For vi ville ikke købe jord. Det var helt definitivt”. For andre bestod fejlen i, at den jordkøbskrævende placering overhovedet havde været indtegnet på det kort, der blev præsenteret ved borgermødet. Hvis placeringen ikke havde været indtegnet, var det måske lykkedes at få debatten til at handle om noget andet, fx børnehavens udseende og indretning.

At der er begået fejl, afvises af en af politikerne i børneudvalget med denne begrundelse:

Hvis man mener noget med, at vi vil udvikle ting optimalt, så kan det ikke hjælpe, man går ind og lægger begrænsninger på fra starten af.

Borgmester, udvalgsformand og forvaltning vedkender sig et ansvar for forløbet: ”Jeg har fået et par ridser”, ”næser” og ”det er min fejl”. Der er

forståelse for, at ”borgerne sidder tilbage med en følelse af, hvad var det her?”

Forløbet efterlader indtrykket af, at der var en reel uenighed både om processen og om substansen, samt at der hos nogle af de centrale personer i kommunen på forhånd var udviklet en indforståethed: ”At nogle kunne forestille sig at bruge penge til noget, der ikke var nødvendigt for at få passet børn, ’det var bare så langt ude’”, og ”man troede, forældrene ville beslutte det samme som nogle politikere: ’Vi skal have mest muligt ud af de antal kroner’. At forældrene tænker anderledes, kommer bag på dem”.

## **Den anden policy-proces: fra plejehjemsombygning til byggeri af ældrecenter**

Kommunen har som nævnt relativt få ældre, og de fleste penge er gået til børne- og ungeområdet: ”Vi har ikke bestilt andet end at bygge børnehaver og børnehaver hele vejen igennem og hældt penge i skoler og i de unge. Alle de penge, vi har haft, er røget ned til de unge” (politiker). Alligevel omtales kommunen som en god kommune for de ældre, hvor de ældre har et godt netværk og er ”ét med samfundet”. Netværkene består af selv bærende grupper med begrænset lønnet arbejdskraft.

En befolkningsprognose sidst i 1990’erne viste, at kommunen snart ville komme til at mangle plejehjemspladser. Desuden havde ombygning af et eksisterende ”gammeldags” plejehjem været diskuteret i flere år: ”Vi har jo hele tiden snakket om, at plejehjemmet ikke levede op til kravene”. Et problem var, at selv en dyr ombygning ikke ville give en særlig god løsning: ”Det var svært at få pædagogiske idéer og holdninger ind i det gamle plejehjem med de lange gange”.

Oprindeligt blev denne case udvalgt, fordi kommunen umiddelbart havde svært ved at træffe en beslutning, måske på grund af investeringens størrelse eller udfordringen ved en tværgående prioritering, hvor der blev taget fra børne- og ungeområdet og givet til ældreområdet. En ældrerådsrepræsentant peger på, at ”der er jo en masse andre brugergrupper, som trænger sig på og er mere højtråbende end ældregruppen er”.

Befolkningsprognosen var anledning til, at der blev dannet et formaliseret netværk med styregruppe og arbejdsgrupper, der skulle se på de forskellige aspekter ved en ombygning af plejehjemmet. I processen var der enighed om, at det gamle plejehjem var nedslidt, og at der var behov for moderne faciliteter, der i højere grad levede op til gældende standarder, bl.a. plejefaglige: ”Vi skal have noget ordentligt til vores gamle medborgere”.

Et konfliktpunkt var spørgsmålet om maden til de ældre, hvor den politisk-administrative ledelse lagde op til, at centralkøkkenet skulle nedlægges, bl.a. fordi det ikke kunne lånefinansieres. Køkkenpersonalet følte sig ganske naturligt utrygge ved udsigten til, at deres arbejdsplads ville forsvinde. De stillede spørgsmålet: ”Hvad skal der ske med os?” Personalet blev forsøgt beroliget gennem et møde med forvaltningen. De ældres repræsentanter protesterede umiddelbart mod forandringen: ”Vi ved, hvad vi har, og ikke, hvad vi får”. Derudover fremførte de, at ”det betyder meget for de ældre, hvor maden kommer fra”.

Sideløbende med starten af forskningsprojektets undersøgelsesperiode i efteråret 1999 traf kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af budget 2000 beslutning om at ombygge plejehjemmet. ”Ombygning af plejehjemmet” blev således dette forløbs første policy-problemstilling inden for det bredere problemfelt, ”hvad betragter vi i kommunen som god ældrepolitik?”

Et par måneder senere, omkring jul, viste det sig, at ombygningen ville blive dyrere end oprindeligt antaget, og ”ombygningen blev droppet på grund af kroner og ører”. Alternativt udvikledes idéen om at bygge et ældrecenter og ældreboliger på en anden grund i kommunen, hvilket kommunalbestyrelsen formelt besluttede efter nytår. ”Byggeri af et ældrecenter” blev dermed dette forløbs anden policy-problemstilling, men inden for det samme bredere problemfelt. Efter denne beslutning blev der igen etableret et formaliseret netværk med styregruppe og arbejdsgrupper med deltagelse bl.a. af forskellige medarbejdergrupper og brugere.

Det er bemærkelsesværdigt, at relativt mange var involveret i forløbet både før og efter årsskiftet, mens kun få deltog i den intensive fase omkring årsskiftet, hvor der blev taget stilling til de afgørende spørgsmål i processen: at droppe ombygningen og begynde på noget nyt. Set udefra var det – som i børnehavesagen – i en periode ikke klart, hvad der foregik. Det kom fx bag på en af ældrerådsrepræsentanterne, at kommunen nu gik i gang igen og traf en beslutning om ombygning i efteråret 1999. En af de centrale politikere afviser, at der ikke var blevet informeret, men en af forvaltningsmedarbejderne formulerer det på den måde, at ældrerådsrepræsentanten ”nok ikke opfattede det som en information”.

Forløbet efterlader indtrykket af, at det var præget af et politisk-taktisk spil med den borgerlige udvalgsformand, forvaltningschefen og borgmesteren som de centrale personer. I hele processen var der et meget tæt samspil mellem udvalgsformand og forvaltningschef: ”Sammen har vi været meget dybt involveret. Formanden og jeg har drøftet det utroligt meget, men der-

udover har jeg også været ude og binde trådene sammen, der er mange forskellige roller og niveauer i sådan en beslutning”. Det handlede bl.a. om økonomien i projektet og beroligelse af køkkenpersonalet, men derudover havde projektet også høj politisk prioritet hos den borgerlige udvalgsformand:

Vi ville tvinge den igennem i økonomiudvalget til byggestart. Du får ikke en socialdemokrat til at rejse sig op og sige, at de ikke vil gøre noget for de gamle.

Det politisk-taktiske spil udviklede sig i denne sag anderledes end sædvanligt i kommunen. En af forvaltningscheferne udtrykker det på den måde, at ”vi har været vant til, at Socialdemokraterne altid har haft flertallet. Derfor har vi jo aldrig været udsat for, at det var den anden gruppe, der pludselig satte dagsordenen”. I denne policy-proces er der – som i børnehavesagen – brydninger, og det bliver endnu tydeligere, at det, der foregår, kun kan forstås ved at se nærmere på de særlige træk ved kommunens politisk-administrative netværk (jf. senere).

### **Den tredje policy-proces: kvalitetsudvikling**

Den tredje beslutningsproces handler ikke om en kommunal anlægsaktivitet, men om den daglige drift af en kerneydelse: børnepasning. På dette område har kommunen haft et godt ry, men serviceniveaet er kommet under pres, bl.a. på grund af den nævnte udbygning af kapaciteten. Det gav sig i 1998 udslag i nedskæringer, der efter forhandlinger med BUPL blev kombineret med, at kommunen (med BUPL som kursusansvarlig) iværksatte et kvalitetsudviklingsprojekt. Meningen med projektet var at sætte fokus på det faglige indhold i det pædagogiske arbejde (policy-problemstillingen).

Startfasen efter nedskæringen og inden den egentlige projektstart var en kritisk fase i forløbet: ”Folk sad og havde det sådan lidt øv med den der besparelse”, og ”det der med, at vi nu skulle til at udvikle og lave kvalitet, det var noget, de kunne stikke skråt op – vi var sure” (medarbejdere). En indledende temadag var med til at vende stemningen:

Alle dem, der var der, blev sådan temmelig tændte på projektet og havde lyst til at gå i gang. Hvor de medarbejdere, som ikke havde været der, dér kunne man se, at det var meget sværere at få dem tændt af den hellige ild (medarbejder).

Der blev etableret et formaliseret netværk med styregruppe og udviklingsgrupper på den enkelte institution. I styregruppen havde udvalgsformand og forvaltningschef en lyttende rolle, da projektet var ”en udviklingsproces, der skal implementeres via medarbejderne helt ude i yderste led. Den oprindelige beslutning om at iværksætte projektet er med en politisk vinkel:

Det her fokusområde vil man have, at man arbejder med. Men så slippes det egentligt til, at det så er en proces” (forvaltningschef). Politikerne og ledelsen ønsker således, at der arbejdes med kvalitetsudvikling, men de ønsker ikke at blande sig i den konkrete udvikling af kvaliteten. Den del af processen skal efter politikernes og ledelsens opfattelse foregå blandt medarbejderne på den enkelte institution.

Flere af de menige medlemmer af styregruppen har følt ejerskab til projektet. Megen indflydelse har ligget i udviklingsgrupperne, hos udviklingspersonerne og på institutionsniveau. Det er dér, der har været frie hænder. Samarbejdet opleves – især der, hvor arbejdet er foregået – som godt. Der har været enkelte konflikter undervejs, og i et enkelt tilfælde greb styregruppen ind i afrapporteringen fra en af institutionerne:

Det her projekt. Det er helt forfejlet. Man kom til at svæve på en lyserød sky uden forbindelse med virkeligheden. Man tog citater fra pædagogiske udviklingsbøger i stedet for at fange det dernede, hvor tingene skete (styregruppedlem).

Projektet opleves at have ændret det pædagogiske arbejde, og der gives enkelte eksempler på hvordan. Der tales især om en ændret holdning og bevidsthed, samt at der er introduceret nye arbejdsmetoder (Holmegaard Kommune, 1999).

Forældrene har haft en behersket rolle. Dog har de på institutionsniveau været involveret i lidt højere grad, nogle steder gennem informationer, andre steder gennem inddragelse: ”Det kunne egentlig have været spændende at se, hvad det var, forældrene gerne ville se på”, ”de har slet ikke været nok med i det” (styregruppedlemmer), og ”det var en fejl. Det kunne godt have ladet sig gøre”, og ”fra starten tror jeg, det har været en fejl” (medarbejdere).

Forløbet efterlader indtrykket af en vellykket proces, hvor det væsentligste er foregået i et ganske bredt netværk, der dog – som i de to foregående tilfælde – er præget af ”fejl” omkring og manglende normer for brugerinddragelsen.

## **Kommunens politisk-administrative netværk**

Uanset de tre beslutningsprocesser konkret handler om noget forskelligt, har de væsentlige fællestræk analytisk set. Størstedelen af processerne foregår i relativt brede netværk, men undervejs opstår der brydninger i forhold til kommunalbestyrelse og forvaltning. Processerne i de brede netværk kan

ikke forstås uden at se nærmere på, hvad der karakteriserer kommunens politisk-administrative netværk.

Socialdemokraterne har altid haft borgmesterposten i Holmegaard, men ved kommunalvalget i november 1997 blev mandatfordelingen 7-6 (4 venstre og 2 konservative) og kun 30 stemmer skilte fløjene. Konstitueringen efter dette valg forløb dramatisk. Der udspandt sig en så voldsom kamp om de formelle magtpositioner, at den også nåede landsdækkende medier. De seks borgerlige tilbød en af socialdemokraterne borgmesterposten, men da det viste sig, at den pågældende havde en fortid som butikstyv, endte det med, at de borgerlige støttede den siddende borgmester, men med den særlige ordning, at udvalgsformandsposterne både blev fordelt mellem partierne, og således at en socialdemokratisk udvalgsformand havde borgerligt flertal i udvalget, og en borgerlig udvalgsformand havde socialdemokratisk flertal i udvalget. Borgmesteren havde således kun en enkelt partikammerat til at støtte sig i økonomiudvalget, hvor oppositionen fik de resterende tre pladser.

En af de borgerlige retfærdiggør hændelsesforløbet på denne måde: ”Hvis Socialdemokraterne havde siddet med et mindretal og havde muligheden for at vælte nogle ting, så havde de gjort nøjagtig det samme”.

Generelt gives der udtryk for, at tingene normaliseredes efter et stykke tid. Men i undersøgelsesperioden blev der stadig fortalt historier om ”kuppet” efter kommunalvalget i 1997. Desuden var den institutionalisering af magtforholdene mellem de politiske partier, der skete i og med konstitueringen, og som det er fremgået (især i ældrecentersagen), af betydning for den politiske dagligdag og de undersøgte beslutningsprocesser et par år senere. Som en af politikerne udtrykker det: ”Det er jo en del af ens bevidsthed – måske mest underbevidstheden – i forhold til, hvordan man griber processen an”. Forvaltningscheferne giver udtryk for noget tilsvarende: ”Der er nogle ting, jeg føler, jeg må orientere borgmesteren om”, og ”jeg har en del at klare med borgmesteren”. Dette skal også ses i lyset af, at forvaltningerne er knyttet til de formelle magtpositioner (såsom udvalgsformandsposter) som en ressource, hvilket bl.a. udtrykkes på denne måde: ”Dem, der sidder på magten, de har også mulighed for at få kørt nogle embedsfolk i stilling i forhold til det, man gerne vil have”.

Der opleves en forskel på menige kommunalbestyrelsesmedlemmer og udvalgsformændene: ”Formanden har en stor indflydelse og magt, har jeg fundet ud af, i de stående udvalg. Det er ham, der tegner billedet” (udvalgsmedlem).



Blandt udvalgsformændene omtales formændene for økonomiudvalget (A), socialudvalget (C) og teknisk udvalg (V) som "de tre store". De tre sidder også i økonomiudvalget, der bredt opfattes som betydningsfuldt i kommunen. "Det er økonomiudvalget, der bestemmer", og det er "langt det stærkeste udvalg" (brugerrepræsentanter).

Økonomiudvalget heroppe har en rimelig stor magt. Det skal du ikke være i tvivl om. Det sidder som en stopklods på det hele. De er blandet ind i stort set alt. Nogle gør vrøvl og siger: "Det forbandede økonomiudvalg" for at bruge den vending, "de tror også, at de skal bestemme det hele" (politikere).

Borgmesteren deltager som øverste administrative chef i ca. hver andet møde i kommunens chefgruppe, der består af kommunaldirektøren og yderligere seks forvaltningschefer. Hans rolle er ikke altid aktiv og udfarende, men "hvis der er et eller andet, så siger han: 'Det kan jeg godt lige fortælle jer, sådan og sådan tænker vi altså politisk'", som en af cheferne formulerer det. Chefgruppen opfattes ikke som en direktion, og forvaltningen er relativ traditionel med mange chefer og én chef knyttet til hvert udvalg. Kommunen har ikke – som de fleste andre kommuner – sammenlagt udvalg eller forvaltninger, hvilket er bevidst: "På den måde bliver der politisk interesse for mange ting".

Der er tætte forbindelser mellem politikere og forvaltningschefer: "Vi har mange stunder sammen, man lærer hinanden at kende". Det forventes, at forvaltningscheferne tænker politisk, men ikke partipolitisk. De skal have fornemmelse for det politiske spil og kunne fungere som sparringspartnere for udvalgsformændene. Der tales om at spille "pingpong", være et "makkerpar", og at man som forvaltningschef "socialiserer sig med sin udvalgsformand". Sparringen kan have karakter af "voldsomme debatter", hvor de to indbyrdes er meget uenige, eller hvor forvaltningschefen agerer djævelens advokat og bevidst tager det modsatte synspunkt "for at tvinge os rundt". Cheferne forventes at gøre formanden opmærksom på, at "her skal du passe på, du bør tage kontakt til den og den, eller jeg kan tale med den og den". Derudover har politikerne den forventning, at forvaltningen har indsigt i lovgivning og ekspertviden, så den kan "forsyne os med alle relevante oplysninger" (politikere). Forvaltningscheferne skal også være aktive indadtil med hensyn til faglig udvikling og skabe forbindelse mellem politikere og medarbejdere:

Vi skal sælge politikernes idéer til medarbejderne, og så skal vi tilbage og sælge medarbejdernes idéer til politikerne, [og] når vi snakker om de meget følsomme områder, har vi en oversættelsesrolle. Der er et punkt, hvor man skal trykke, så

kan det gå grueligt galt, og så er byrådssalen fyldt med medarbejdere næste gang (forvaltningschef).

Udadtil forventes forvaltningscheferne at være passive bl.a. i forhold til medierne. De har ikke ”den samme mulighed [som politikerne] for at gå ud offentligt” (politiker).

Resten af organisationen er præget af få mellemledere og relativ stor kompetence til den enkelte medarbejder. Som det er fremgået, er det sædvanligt at etablere formaliserede netværk med styregruppe og arbejdsgrupper. Ude i organisationen oplever nogle medarbejdere, at kommunen (som så mange andre kommuner) har rigeligt gang i forandringsprojekterne: ”De har det med at sætte utrolig mange skibe i vandet” (medarbejder).

Når det gælder forholdet mellem politikere og ansatte, holdes der fast på kommandovejen: ”Vi har ikke ansatte, der går uden om forvaltningen og direkte til politikerne” (forvaltningschef). Kommandovejen er også tydelig for de ansatte: ”Når man er ansat, går man vejen gennem systemet” (medarbejder).

Den politiske proces er præget af enighed: ”Vi har været utroligt enige om de beslutninger, der er blevet truffet” (borgerlig politiker), og ”vi plejer sådan stort set at være enige om tingene” (socialdemokrat). Enigheden er sat i system på en sådan måde, at der er skabt en norm: ”Det meste foregår pr. rutine. Det skal være meget specielt og varmt, før det kommer i byrådet” (borgerlig politiker). ”I 99 ud af 100 tilfælde, så sker der det, at man laver en fælles indstilling, som så – i gåseøjne – blot tages til efterretning i kommunalbestyrelsen” (socialdemokrat). Dette bekræftes af en gennemgang af ca. 500 sider kommunalbestyrelsesdagsordener og referater fra perioden efteråret 1998 til efteråret 1999. Der er meget få eksempler på afstemninger (Christiansen et al., 1999).

Det er en del af samarbejdskulturen, at kommunalbestyrelsesmedlemmer (og forvaltningschefer) spiser sammen i forbindelse med kommunalbestyrelsesmøderne. Desuden afholdes hvert år et kommunalbestyrelsesseminar (ofte i udlandet) og flere gange om året temadage: ”Når man ser på sådan et par dage, spekulerer man jo slet ikke på partifarve” (oppositionspolitiker).

Uafhængigt af hinanden karakteriserer henholdsvis en socialdemokrat en af oppositionens udvalgsformænd som værende tæt på at være socialdemokrat i nogle henseender, og omvendt mener en oppositionspolitiker, at borgmesteren ”lige så godt kunne have været venstremand”.

Det har noget med personpolitik at gøre i sådan en lille kommune. Jeg tror mere, at det er personen, end det er de politiske partier (politiker).

Det personliges betydning og samarbejdskulturens styrke understreges af, at et medlem af Venstres gruppe endte med at blive løsgænger efter at have kritiseret, bl.a. kommunalbestyrelsesseminarer for at være ”spild af skatteborgernes penge”. Den pågældende brød med samarbejdskulturens normer.

Kulturen giver sig også udslag i, at politikerne står sammen over for den lokale presse: ”Vi har nok et lidt anstrengt forhold til den lokale dagspresse”, og ”hele den borgerlige gruppe har været oppe på [lokalavisen] og fortalt dem, hvad vi mente om dem som journalister”.<sup>2</sup>

## **Netværksdannelsens grundlag: ressourceanvendelse og fælles forståelse**

Vi har nu set, hvordan de tre policy-problemer håndteres i lidt forskellige, men ret brede netværk, og hvordan der opstår brydninger mellem de brede netværk og kommunens politisk-administrative netværk. I dette afsnit går vi et spadestik dybere og ser nærmere på grundlagene for netværksdannelsen.

Netværkene dannes bl.a. på grundlag af ressourceanvendelse, og fra alle sider betones det, at økonomi og økonomiske argumenter har stor betydning i kommunen: ”Kroner og ører har stor indflydelse” (ældrerepræsentant). ”I dagligdagen bliver det altså det økonomiske, der får lov at tage overhånd. Det er det, der styrer, desværre”, og ”der bliver truffet mange hovedkuldts beslutninger foranlediget af økonomien” (medarbejdere). ”Det der betyder meget her, det er kroner og ører”, og ”hvis man har lyst til et eller andet, men ikke har pengene, så må jeg vente” (politikere).

I børnehavesagen kom økonomiens betydning bl.a. til udtryk i spørgsmålet, om den økonomiske ramme for byggeriet også skulle bruges til jordkøb. I ældrecentersagen blev der i hele forløbet taget pejling af statslige låneregler, og i kvalitetsudviklingsforløbet var nedskæringer anledningen og de afsatte udviklingsmidler en forudsætning for processen.

Viden har også betydning som ressource. Forvaltningens rolle i processerne er naturligvis bl.a. funderet i deres ekspertviden, men også politikerne og brugernes viden kan være en ressource. Efter kommunalvalget i 1997 kom kommunalbestyrelsen til at bestå af mange nye medlemmer (ca. halvdelen), og flere tilkendegav, at det tager tid, før man som nyt medlem kommer ind i sagerne: ”Der går altså fire år, før man ved, hvordan sådan en kommune fungerer” (erfaren politiker). Derudover er borgmesterens viden en særlig ressource: ”Jeg ved lidt mere. Nogle af de netværker, der er, kommer jo også og fortæller mig nogle ting en gang imellem”.

Det er ikke kun forvaltningens og politikernes viden, der er en ressource, fx har ældrerådsrepræsentanterne viden om, ”hvor skoen trykker, nemlig hvad der er et problem hos nogle af de gamle” (politikere). En forvaltningschef giver udtryk for, at ”stærkt engagerede borgere kan være med til at give værdifuld indsigt og oplysninger, der kan gøre projekterne bedre”.

Endelig har legitimitet (eller mangel på samme) betydning som ressource. Samtalerne efterlader som hovedindtryk, at den fremherskende holdning i kommunens politisk-administrative netværk er den, at politikerne har størst legitimitet, fordi de er valgt af den største gruppe borgere: Det er politikerne, der har til opgave at tage hensyn til helheden, og de kan gøres ansvarlige. I forlængelse heraf har politikerne ret til at handle anderledes, end udvalgte borgere eller brugere har ønsket. Om brugerne siges det, at de plejer særinteresser (ser kun på egne/familiens behov), og at de ikke kan gøres ansvarlige. Ud fra denne grundholdning er det ikke overraskende, at der i de undersøgte beslutningsprocesser både er handlet anderledes, end brugerne har ønsket, og at brugerne ikke inddrages i afgørende faser af forløbet.

Samlet set bidrager en ressourcebetragtning til forståelsen af brydningerne mellem de brede netværk og kommunens politisk-administrative netværk. På den ene side anerkendes brugernes viden som en ressource, men på den anden side råder kommunens politisk-administrative netværk både over viden, økonomi og legitimitet.

Netværkene er desuden dannet på grundlag af udvikling af en fælles forståelse. I forståelsen indgår en oplevelse af situationen nu og vilkårene, forestillinger om en ønsket fremtidig situation og idéer til, hvad der vil være godt at gøre (eller bestemt ikke skal gøres).

Oplevelserne bliver synlige og forestillingerne skabes i processen. Gradvist kan der opstå en fælles forståelse. To af politikerne giver udtryk for, at ”dagsordenen er sat, længe inden den kommer på papir”, og at ”der er nogle, som har forsøgt at erobre meningsdannelsen – at erobre det felt, hvor meningene brydes”, mens en tredje beskriver processen på denne måde:

Det kan være svært bagefter at sige, ”hvem var det egentlig, der første gang fik idéen?” Når idéerne opstår, så bliver de jo ofte elaboreret på en eller anden led. Hvis man gentager tingene ofte nok, bliver det til sidst en sandhed. I øjeblikket er sandheden her, at vi har brug for et plejehjem. Og det har vi nok også, men man kan sige, at det har været en proces, hvor man har fået flere og flere med på idéen. På den led får man sat en debat i gang og får sat et tog i gang. Så der er en selvforstærkende proces i, at når man først har brugt midler på at undersøge et behov, så er det svært at stoppe. Man har signaleret til omgivelserne, at her vil man gøre et eller andet.

Idéerne kan komme mange steder fra og blive udviklet på mange måder. En af dem er gennem inspiration fra andre lande indhøstet på kommunalbestyrelsesseminarer:

Kan I huske, da vi var i Holland? Dér gjorde de sådan og sådan på ældreområdet. Det [som drøftes på kommunalbestyrelsesseminarer, red.] har vi inde under huden. [Det] kanaliseres ind, når vi ser på, hvordan vi udvikler os her på stedet. Det er ikke en direkte årsag, men det indgår i debatten.

En anden kilde til meningsdannelsen har relativt dybe rødder i kommunens deltagelse i frikommuneforsøget. En tidlig fase af processen bestod i en række stormøder og 15 arbejdsgrupper med borgere:

Man kan stadig høre nogle af de gamle, som har været med hele tiden, sige, at "det og det fik vi, fordi vi var frikommune". Vi lærte at se muligheder frem for begrænsninger (forvaltningschef).

På ældreområdet nævnes det også, at meningsdannelsen har dybe rødder. En af de erfarne politikere udtrykker det på denne måde:

For 10 år siden blev der lavet en stor rundspørge blandt folk, hvad de godt kunne tænke sig, når de blev ældre, og det er stadigvæk nogle ting, man har i erindring. Idéerne ligger og lurur.

Samlet set kan de måder, hvorpå en fælles forståelse udvikles, være med til at forstærke brydningerne mellem de brede netværk og kommunens politisk-administrative netværk. Det gør sig især gældende, hvis de erfarne deltagere ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på at viderefremde deres forståelse til andre, der måske deltager for første gang og ikke kender forhistorien. Her bliver de enkeltpersoner, der både indgår i det bredere netværk og kommunens politisk-administrative netværk (fx mellemledere) af særlig betydning i kraft af deres dobbelte strukturelle positionering. Set fra enkeltpersonernes perspektiv føles det som at have "et ben i begge lejre", og set udefra betragtes de pågældende som "en lus mellem to negle". I konflikt-situationer er mellemlederne loyale over for det politisk-administrative netværk, uanset om den pågældende er uenig. Det ville være utænkeligt ikke "at klappe hælene sammen". Derved forbliver brydningerne uforløste.

## **Konklusion og perspektivering**

Der er ikke ét enkelt bredt netværk, der gør sig gældende på alle policyområder i kommunen, men en række delvist overlappende netværk, der er forskellige fra område til område. Netværksdannelsen på de enkelte policyområder er formaliseret i form af, at byråd og udvalg beslutter at etablere

formaliserede netværk med styregruppe og arbejdsgrupper. Adgangen til disse netværk er meget åben og inkluderer stort set alle tænkelige deltagere. Det væsentligste problem omkring netværksdannelsen er ikke, at nogen ikke får adgang til processen. Derimod er det et umiddelbart problem, at der undervejs i policy-processerne, der typisk strækker sig over ganske lang tid, på afgørende tidspunkter sker det, at deltagerkredsen indsnævres betydeligt, idet brugere ekskluderes. De få tilbageværende deltagere, typisk toppolitikere og forvaltningschefer, træffer beslutninger, der substantielt ændrer en given policy. Dette kan ikke forstås ved isoleret at se på, hvad der udspiller sig i det enkelte brede netværk, der er etableret på det enkelte policy-område. Det er nemlig således, at kommunens folkevalgte politikere og forvaltningen spiller en så vigtig rolle i alle de undersøgte policy-processer, at der er tale om et særligt politisk-administrativt netværk. På den ene side sker en del af meningsdannelsen således i det brede netværk på det enkelte policy-område, men på den anden side sker en selvstændig meningsdannelse i det politisk-administrative netværk. I den udstrækning meningsdannelsen i det brede netværk på det enkelte policy-område afviger for meget fra meningsdannelsen i det politisk-administrative netværk, griber politikere og ledelse ind i processen og ændrer indholdet i den beslutning, der er ved at tegne sig. Politikere og ledelse ser sig i deres ret til legitimt at gøre dette, med henvisning til at politikerne er folkevalgte, og at de repræsenterer helheden i kommunen, mens brugerne kun repræsenterer særinteresser.

Dette giver brydninger mellem kommunens politisk-administrative netværk og rækken af bredere netværk, hvor også brugere deltager. Flere efterlyser klarere rammer og normer for en højere grad af brugerinddragelse bl.a. baseret på, ”at borgerne er lige så fornuftige og mindst lige så engagerede som os andre”, som en af politikerne udtrykker det.

Den manglende klarhed omkring normer for brugerinddragelse og de brydninger, den giver anledning til, må siges at rumme en væsentlig udfordring for Holmegaard Kommune som lille landkommune. De formelle positioner spiller en væsentlig rolle i netværkssystemet i Holmegaard, og det er politikeres og ledes indgriben, der er med til at sikre, at der er handlekraft i kommunen. Det kan konkluderes, at de folkevalgte har haft ”magt til” at gennemføre anlægsaktiviteter og skabe rammer for at udvikle den daglige drift.

I forlængelse heraf er det ikke overraskende, at en del brugere bliver utilfredse, ikke på grund af politikens indhold, men fordi de ikke føler sig tilstrækkeligt inddraget i hele den politiske proces (jf. Gjelstrup, 2004). Heri ligger en mulig grund til, at der tilsyneladende ikke kan konstateres forskel-

le mellem borgernes oplevelse af demokratiet i store og små kommuner (Kjær & Mouritzen, 2003).<sup>3</sup>

Som nævnt i indledningen til dette kapitel blev Holmegaard etableret som selvstændig kommune med kommunalreformen i 1970 begrundet i den selvstændige erhvervsudvikling omkring glasværkerne. Det er tankevækkende, at selvom der i kommunen har været magt til at fastholde en positiv erhvervsudvikling og beskæftigelse, at integrere og repatriere indvandrere og flygtninge og at udbygge kommunens institutioner og kvalitetsudvikle driften, er det er andre eller andet, der måske har magten til at afgøre, om kommunens dage som selvstændig kommune er talte, jf. anbefalingerne i Strukturkommissionens betænkning (*Betænkning 1434*). Det må ikke overses, at der et par år inde i det nye årtusinde også er meningsdannende processer på spil af en anderledes art end dem, det har været hensigten at afdække med studierne i Holmegaard omkring årtusindskiftet.

### Noter

1. Fundene svarer til en tidligere undersøgelse i Landsbykommissionens regi (Christiansen, 1980).
2. Et anstrengt forhold til den lokale presse var også et af fundene i Christiansens analyse fra 1980.
3. Holmegaard indgik som en af de små kommuner i den pågældende undersøgelse, der dog ikke belyste brugerbestyrelsers betydning for borgernes oplevelse af det lokale demokrati.

# Litteratur

- Arent, Christian, Kennet Jensen & Helle Lund (2000). *Fritidspolitik i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, 56: 947-955.
- Bak, Christina, Jonas Holbech, Britta Marie Jensen, Jette Hartvig Larsen & Christel Petersen (1999). *Krigsramte bosniske flygtninges afklaring omkring repatriering i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Betænkning nr. 1434 (2004). *Strukturkommissionens betænkning*. København: Indenrigs- og sundhedsministeriet.
- Bogason, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society. New Horizons in Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Århus: Systime.
- Bogason, Peter & Eva Sørensen (red.) (1998). *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Borre, Bjørn, Thorsten Flugt, Peter Hansen, Sine Lindegaard, Stine Wisler Rasmussen & Jakob Skou (1999). *Integration af bosniske flygtningebørn i Holmegaard Kommune. Evaluering af integrationsprocessen på Holmegaardskolen*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Christiansen, Palle Ove (1980). *Fire landsbyer. En etnologisk rapport om nutidige livsformer*. København: Landsbykommissionen.
- Christiansen, Peter Landau Brabæk, David Godt-Hansen & Emil Henrik Brostrøm Kousgaard (1999). *Magt i en landsbykommune. En undersøgelse af magtforhold i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Dahl, Robert A. (1962). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dam, Karen Elisabeth, Thomas Johansen, Michael Moos & Mette Ertmann Nielsen (1999). *Magt og lokal erhvervs politik – et case studie af Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Dekker, Mette, Marie Olund Petersen & Michel Klos (2000). *Magtspillet i en lokal beslutningsproces – beslutningen omkring ombygning af et ældrecenter i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Ejrnæs, Anders, Kim Dejbjerg Jensen, Jakob Skjøtt-Larsen & Michael Bang Sørensen (1999). *Magt og meget om en børnehave. En analyse af beslutningsprocessen bag en børnehaves placering i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Evander, Thomas, Jakob Frøslev & Katja Prause (1999). *Magtanalyse af lokal beslutningsproces. Kvalitetsudvikling i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.



- Fisker, Klaus Bjelke, Jonas Svane Jakobsen, Mads Jungshoved & Lasse Sjørsveld Pedersen (1999). *En politisk beslutningsproces i Holmegaard Kommune – Et casestudie af beslutningsprocessen omkring udvidelse og ombygning af Holmegaard Plejehjem i et magt- og netværksperspektiv*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Friis, Jacob, Kenny Larsen, Anders Jonas Rønn Pedersen & Nicolai Riegels (2000). *Forvaltningschefens roller og magt i den lokale beslutningsproces – et casestudie i Holmegaard Kommune*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gjelstrup, Gunnar (2004). "Transverse processes", i Henry Bäck et al. *Urban Political Decentralization. Six Scandinavian Cities*. Leverkusen: Leske & Budrich (under udgivelse).
- Glitzky, Rune, Anja Ludvigsen, Kasper Nizam & Mette Louise Pedersen (1999). *Netværk og magt – en analyse af netværk og magtrelationer i Holmegaard Kommunes projekt om kvalitetsudvikling af det pædagogiske arbejde*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Hamfeldt, Rikke, Dorte Müller, Rikke Blom & Jesper Thorlund (2001). *Erhvervs-politik i Fakse Kommune – Vilkår, grundlag og muligheder*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Knudsen, Per Pilegaard, Heine Andreas Jensen, Søren Knudsen, Lise Bitsch Olsen & Mette Flachs Nielsen (2001). *Det rummelige arbejdsmarked i Fakse – en magtanalyse af lokal politikdannelse*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Holmegaard Kommune (1999). *Kvalitetsudvikling og pædagogik. Kvalitetsudvikling af det pædagogiske arbejde i Holmegaard Kommune*. Frederikshavn: Dafolo.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, 19: 79-99.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Pedersen, Anne Reff (1998). "En præsentation af sneboldsmetoden", pp. 222-237 i Peter Bogason & Eva Sørensen (red.). *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*. København: Roskilde Universitetsforlag.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Schön, Donald A. & Martin Rein (1994). *Frame Reflection, Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

- Sehested, Karina (1996). *Internationale partnerskaber i kommunerne i Thaarup m.fl.: Internationalisering i det offentlige*. København: Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid.
- Strøm, Henning (1991). *Kommunalreformen i Danmark. Inddelingsreformen 1-2*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Weiss, Birte & Karsten Fledelius (2000). *Vanviddets vidner*. København: Gyldendal.

## Om forfatterne

Peter Bogason er professor i offentlig forvaltning på Roskilde Universitetscenter. Hans forskningsinteresser er specielt lokaldemokrati, policyanalyse og avancerede kvalitative metoder i samfundsforskningen. Han har i de senere år publiceret *Public Policy and Local Governance: Institutions in Post-modern Society* (2000), *Fragmenteret Forvaltning* (2002) og 3. udgave af *Forvaltning og Stat* (2004). Han har redigeret *Stat, Forvaltning og Samfund efter 1950* (2000). Sammen med Sandra Kensen og Hugh Miller har han redigeret antologien *Tampering with Tradition: The Unrealized Authority of Democratic Agency* (2004).

Gunnar Gjelstrup er lektor i offentlig forvaltning og ledelse på Roskilde Universitetscenter. Hans forskningsinteresser er fremtidens kommunestyre og regionaliseringsprocesser. Metodisk arbejder han i forlængelse af sine tidligere erfaringer som evalueringsforsker og lederudviklingskonsulent med at udvikle nye forskningsmetoder, hvor ny viden skabes i dialog mellem forskere og praktikere. Blandt de aktuelle publikationer er *Urban Political Decentralisation* (2004) og *Sygehusledelse i politiske spændingsfelter* (2003).

## Udgivelser fra Magtudredningen pr. 30. november 2004

### Bøger

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Tøgeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørsgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet – grundlovsfejring gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Tøgeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

## Skrifter

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.

- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup (2004). *Magtproblematikken i to små kommuner*. Århus: Magtudredningen.
- Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra Government til Governance?* Århus: Magtudredningen.

[www.magtudredningen.dk](http://www.magtudredningen.dk)