Intens forvaltning

En systemteoretisk analyse af fællesskab som strategi i kommunal styringspraksis anno 2015

Mobilizing communities
A systems theoretical analysis of municipal steering in 2015

Kandidatafhandling
Cand. soc. i Politisk Kommunikation og Ledelse
Anne Skafte
Louise Blaabjerg Christoffersen
Afleveret den 26. august 2015
Anslag/sider: 271.772 / 119,5 sider
Vejleder: Niels Åkerstrøm Andersen

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL 2015

Abstract

This thesis offers a systems theoretical investigation of municipal steering in 2015. Our interest is driven by a growing interest with *communities,* traceable in Danish municipalities' strategic work. Increasingly, municipal strategies stress how the municipality is to be viewed as a *community,* as part of civil society, and ultimately how welfare is a shared responsibility of citizens and municipalities. Self-descriptions of a *communal municipality* seem to be emerging, in which municipalities and citizens co-create welfare. This solution, however, raises new and important questions. Ultimately, how does one govern the facilitation of communities in which future welfare might thrive? Seemingly, the municipal administration seeks to eliminate itself in order to allow for alternative kinds of welfare to be created. We show that – instead of successfully suspending the municipal steering of welfare – these strategic self-descriptions challenge municipal steering in ways that fundamentally set the municipal administration at stake. Our argument unfolds as follows.

We show how engagement with new self-descriptions empowers the municipal administration to handle a growing sense of powerlessness by redefining the distribution of responsibility between the municipality and the citizens. However, stressing welfare as a communal responsibility does not eliminate municipal steering ambitions. Rather, we see how new governing aspirations emerge, which circle around questions of how to mobilize the citizens' contribution to the community. Ultimately, the new strategic narrative of the *communal municipality* introduces a fundamental dependency within the administration upon the citizens, who are to be engaged in new ways. Paradoxically, the ambition seems to be self-evolving communities that nevertheless need municipal guidance, and ultimately, steering in order to emerge.

In conclusion, we argue that instead of realizing their communal ambitions – and ultimately suspending the municipal identity for a communal one – a municipal administration emerges that fundamentally challenge itself and its couplings with the citizens in crucial ways. We frame it as an *intense administration,* which seems to be set in the span between potentiality and actuality, between municipal agendas and authentic, citizens-driven communities. Ultimately, the communal municipality introduces steering ambitions that require an administration that claims *intensity* as its main resource in seeking to mobilize communities, and citizen-driven welfare.

Following this, we encourage municipal practitioners engaged with co-creation and the mobilization of communities to use it as an opportunity for self-reflection. The municipal fascination with civil society might serve as a source of innovation if new inputs are handled in ways that internalize them constructively into the administration. Thus, the communal municipality must not only mobilize its surroundings, but also – in order to claim legitimacy in its steering – itself.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT **1**

KAPITEL 1 ..... **5**

1. INDLEDNING **6**

1.1. PROBLEMFELT 8

1.2. SPECIALETS RAMME 9

1.2.1. Fra bureaukrati til potentialitet *10*

1.2.2. Fra myndighed til fællesskab *11*

1.2.3. Opsummering: Hvad skriver vi os ind i? *15*

1.3. EMPIRISK UDGANGSPUNKT 16

1.3.1. Det semantiske arkiv *17*

1.3.2. Nedslagspunkter *18*

1.4. LÆSEVEJLEDNING 20

KAPITEL 2 ..... **21**

2. ANALYSESTRATEGI **22**

2.1. SYSTEMTEORETISKE PRÆMISSER 23

2.2. SYSTEMREFERENCE 24

2.3. SPECIALETS ANALYSESTRATEGI 26

2.3.1. Det hybride udgangspunkt – en ny styringsidentitet i det kommunale *27*

2.3.2. De tre blikke og deres stafetter *30*

2.3.3. Specialets progression *35*

KAPITEL 3 ..... **37**

3. *FÆLLESSKABSKOMMUNEN* SOM SELVBESKRIVELSE **38**

3.1. TEORETISKE FORUDSÆTNINGER FOR ANALYSEN 38

3.1.1. Mening *39*

3.1.2. Begrebet *40*

3.1.3. De tre meningsdimensioner *41*

3.1.4. Re-entries: et begreb for tilsyneladende grænsenedbrydning *42*

3.2. ANALYSE: VI KAN IKKE LYKKES ALENE 43

3.2.1. En ny ansvarsfordeling – "Sammen om nødvendige forandringer" *44*

3.2.2. Borgeren i fællesskabskommunen *47*

3.2.3. Kommunen i fællesskabskommunen *53*

3.2.4. Potentialiseringen af velfærd *56*

3.2.5. Opsamling og afsluttende bemærkninger *61*

KAPITEL 4 ..... **65**

4. STYRING I FÆLLESSKABSKOMMUNEN **66**

4.1. TEORETISKE FORUDSÆTNINGER FOR ANALYSEN 66

4.1.1. Magt som et relationelt fænomen *67*

4.1.2. Et produktivt magtbegreb *69*

4.1.3. Magt som mægtiggørelse *71*

4.1.4. Et blik for magt i fællesskabskommunen *73*

4.2. ANALYSE: FORFØLGELSEN AF FÆLLESSKABSKOMMUNENS STYRINGSAMBITIONER 74
4.2.1. Nedslag 1: Mægtiggørelsen af medborgeren 75
4.2.2. Nedslag 2: Styring af det ustyrlige fællesskab 83
4.2.3. Opsamling og afsluttende bemærkninger 89

KAPITEL 5 93

5. KONKLUDERENDE DIAGNOSE: *DEN INTENSE FORVALTNING* 94
5.1. OPSAMLING 94
5.2. DEN INTENSE FORVALTNING 95
5.2.1. Et intenst sprog 97
5.2.2. En intens kobling 98
5.2.3. Intens styring 101
5.2.4. Den intense forvaltning i det politiske system 103

EFTERSKRIFT: EN OPFORDRING TIL KRITISK SELVREFLEKSION 109

LITTERATURLISTE 110

APPENDIX I – FIGURLISTE 117

APPENDIX II – BILAGSOVERSIGT 118

***

Fællesskabet er sluppet løs i kommunerne. Det findes blandt borgerne, i hr. Jensens madklub og Fru Hansens hønsehus. Og det fylder i flere og flere af kommunernes strategiske overvejelser. Velfærd skal skabes i fællesskab. Nærhed og venskaber skal spire. Borgerne skal ud af hjemmene og finde sig selv i fællesskaberne. Og kommunen skal helt ind i stuerne og mobilisere borgerne til at bidrage. Fællesskabskommunen kalder vi fænomenet, og får med det øje på en kommune, der vil være civilsamfund. En kommune, der vil være fællesskab. Er kommunen så udspillet? Skal fællesskaberne overtage kommunens rolle og alle blot være borgere? Ja og nej. Forvirrende? Ja. Fællesskabskommunen karakteristika bliver nemlig dobbelte budskaber, muligheden for både at give ansvaret fra sig og tage det tilbage, sætte fri og sætte rammer. Være både styring og ikke-styring. Det er en kommune, der vil være både og. Det er imidlertid også en kommune, der i forsøget på at høste fællesskaberne, fanges i sine bestræbelser på at undgå at kommunalisere autenticiteten. Og en kommune, som i sine bestræbelser på ikke at styre, på ikke at være kommune, men fællesskab, rent faktisk ender med at styre mere. Resultatet er en kommune, der hele tiden reflekterer over sig selv og kalder på borgerne til at gøre det samme. Hvad kan I gøre? Hvad kan du selv bidrage med? Og hvordan får vi det til at ske? Med fællesskabskommunen ser vi konturerne af en intens forvaltning, hvor alt er til forhandling. Den kommunale forvaltning og borgerne må være klar på muligheden for konstant at genforhandle grænser og roller. Hvem har ansvaret? Hvad er velfærd? Spørgsmålenes åbenhed og "hvad nu hvis"-tænkning bliver ressourcer i den intense forvaltning, fordi fællesskabets værdi synes at ligge i det udefinerede potentiale. I jagten på potentialerne synes den intense forvaltning at udfordre dynamikken i det politiske landskab og dermed også sig selv.

Anne Skafte
Louise Blaabjerg Christoffersen
August 2015

Kapitel 1

1. Indledning

> ”Danmark står i dag ved en skillevej, hvor vi har brug for en helt anderledes måde at trække på hinanden. I de gode år har vi skruet op for servicen, men vi har glemt, hvad det er for et velfærdssamfund, vi ønsker. (…) Fremtidens kommune er rammen om forpligtende fællesskaber.” (KL 2013d: 3-4)

Der er noget interessant på spil i de danske kommuner i øjeblikket. Vores udgangspunkt er, at nye selvbeskrivelser tilsyneladende tematiserer fællesskab på en måde, der grundlæggende sætter fremtidens kommune på spil.

Citatet oven for giver os således specialets røde tråd. Fællesskab. En interessant beskrivelse af kommunens identitet, og en identitet som udfordrer konnotationer, der sætter kommunen som serviceleverandør eller myndighed. Idéen om kommunen som fællesskab dukker op igen og igen i kommunernes kommunikation. Eksempelvis i efteråret 2014, hvor KL lancerede projektet *Fremtidens Velfærdsalliancer*, og formand Erik Nielsen udtalte:

> ”Det handler om at stræbe efter et velfærdssamfund, hvor flere borgere kan tage vare på sig selv og samtidig får ressourcer og lyst til at bidrage til fællesskabet. Velfærd er ikke bare lig de ydelser, der leveres af det offentlige – og særligt kommunerne. Velfærd skabes i fællesskab.” (KL 2014b)

Her er det interessant, hvordan velfærden bliver bragt ind i ligningen. Med fællesskabet som pejlemærke gør KL tilsyneladende op med velfærd som en kommunal ydelse. Men hvad betyder det? Hvad vil det sige at skabe velfærd i fællesskab, og hvad er fællesskabet? Kommunen? Fælles for de kommunale fortællinger er det, at kommunerne vil være andet og mere end *blot* velfærdsleverandører. De vil være et fællesskab:

> ”Flere borgmestre tilkendegiver, at man i det kommunalpolitiske arbejde ser for snævert på kommunen. Fokus er hovedsagelig på kommunens service, myndighedsudøvelse og udvikling og på hvordan borgerne kan inddrages her. Perspektivet bør gøres bredere, for kommunen kan ikke ændre noget, hvis borgerne ikke er med – og endnu vigtigere, hvis borgerne ikke ændrer noget selv.” (KL 2013a: 10)

Her er det selvfølgelig oplagt at spørge, hvor meget der egentlig er på spil? Er det bare KL’s strategiafdeling, der forsøger at vække liv i en debat om kommunernes fremtid? Vores svar er nej. Fællesskabstanken viser sig nemlig ikke bare at leve i KL’s københavnske mødelokaler, men også i de danske kommuner fra øst til vest. Fællesskabsfortællingen er til stede i størstedelen af de danske kommuner, og omkring halvdelen af dem har i enten udviklingsstrategier, planstrategier eller anden

tværgående strategisk sammenhæng sat kommunen som fællesskab på dagsordenen.[1]

I forlængelse heraf kan man så selvfølgelig spørge, om de strategiske overvejelser overhovedet betyder noget ude i virkeligheden? Kommunerne har efterhånden i nogle år konkurreret på at tiltrække indbyggere. Før vi dømmer reel forandring, bør vi vel tage højde for, hvorvidt fortællingerne ikke mest bærer præg af branding. Pæne ord pakket ind i grafisk designede strategier, som måske nok tiltrækker en børnefamilie eller to, men ellers hurtigt forsvinder ind i de lokale arkiver uden videre virak.

Med den overvejelse i baghovedet tog vi i foråret til Esbjerg. Her havde seks vestjyske kommuner sammen arrangeret konferencen *Fremtidens Velfærdsrelationer* (Esbjerg Kommune et al. 2015), og hurtigt blev vi overbeviste: Fællesskabsfortællingerne handler ikke om branding. Ikke kun i hvert fald. De handler om en ny måde at iagttage kommunens opgaveløsning på. *"Livet er ikke en kommunal opgave. Velfærd er den forskel, vi skaber sammen"* lød mantraet på konferencen (bilag 5). Parallellerne til KL's tanker om kommunen som fællesskab er tydelige: *"Vi skal se på danskerne som borgere i et fællesskab – ikke som kunder i en velfærdsbutik"* lød det siden, før konferencens parter fra scenen afslutningsvist slog fast, at kommunernes opgave i fremtiden står på fællesskabsudvikling: *"Vi skal udvikle fællesskaber, der udvikler velfærd"* (ibid.).

Her syntes tingene imidlertid at tage en drejning. For én ting er interessen for fællesskaberne. Interessen for en selvbeskrivelse, der vil kommunen som andet og mere end en leverandør af velfærdsservice. En anden det faktum, at fællesskabet synes at blive genstand for kommunerne som noget, der skal *skabes*. Kommunerne synes tilsyneladende optagede af at skabe og dyrke fællesskaberne for at udvikle deres potentialer:

> "Det er vigtigt at skabe et inkluderende og ansvarsfuldt samfund, hvor borgerne oplever at være en del af et fællesskab, hvor man interesserer sig for hinanden, bringes sammen og kan bidrage til at udvikle samfundet. Dét er en politisk opgave, som er anderledes end at styre og prioritere den lokale velfærd, og som kræver stor opmærksomhed i den omstillingstid Danmark står midt i." (KL 2013b: 1)

> "Det er en politisk opgave, at være eksponent for et aktivt civilsamfund." (ibid. 6)

KL siger det selv her. Opgaven med at facilitere fællesskaberne er ny i kommunalt regi. Det oplevede vi også i Esbjerg. Her var deltagerne optagede af civilsamfundets og borgernes ressourcer. Af samskabelse og alt det, kommune og borgere har potentiale til at gøre sammen. Af borgernes relationer til hinanden og deres styrker i velfærden. Samtidig syntes et underliggende spørgsmål

[1] I forbindelse med nærværende speciale har vi gransket samtlige danske kommuners strategiarbejde for at se, hvor mange, der abonnerer på fællesskabsfortællingen. Vores gennemgang viste, at omkring halvdelen har tværgående strategiarbejde, hvori fællesskab er en væsentlig forudsætning. Læs mere om vores udvælgelse af empiri i afsnit 1.3.

imidlertid at gennemsyre alle debatterne, nemlig: *Hvordan får vi det til at ske?* (jf. bilag 5).

Én ting er altså selvbeskrivelserne, der definerer fremtidens kommune som bestående af forpligtende fællesskaber. En anden er vejen mod at realisere dem, altså fællesskaberne. Dét synes at være en kommunal opgave. Det kommunale fællesskab opstår på den måde ikke af sig selv, men fordrer eksperimenter og risikovillighed i kommunerne. Og kommuner der gentænker sig selv i forsøget (KL 2015: 12).

I Esbjerg var opfordringen de kommunale topchefer og medarbejdere imellem klar: *"Vi skal turde sende tydelige signaler til omverdenen og hinanden om, at vi er klar til at afprøve nye ting og udfordre de gængse normer"* (bilag 5). Vi synes, at de bestræbelser står ganske tydelige i det kommunale landskab lige nu. Nærværende speciale er et forsøg på at forstå dem og de spørgsmål, de rejser.

1.1. Problemfelt

Det er den her skitserede gentænkning af kommunen som fællesskab, vi er interesserede i at undersøge med dette speciale. Vores nysgerrighed er altså drevet af den spirende kommunale interesse for fællesskabet, som vi sporer i de kommunale forvaltningers strategiarbejde. Og af hvordan kommunernes styringsambitioner ændrer karakter i processen. Hvad der tegner sig er konturerne af en kommune, der i stigende grad reflekterer over sig selv og sin eksistensberettigelse. En kommune, der ikke blot stiller spørgsmål ved organiseringen af velfærd, men snarere ved de grundlæggende præmisser for, hvad velfærd er og bør være – og dermed ved sig selv. Løsningen synes at blive fællesskaber, hvor borgere og kommune skaber velfærd sammen. Den løsning rejser imidlertid nye spørgsmål, for hvordan sikrer kommunerne, at fællesskaberne realiseres? Eller sagt med andre ord, hvordan styrer man fællesskab(erne)?

Ambitionen med nærværende speciale er at undersøge kommunernes selvbeskrivelse som fællesskab – eller *fællesskabskommunen* – for at undersøge, hvordan gentækningen udfordrer den kommunale forvaltning. Vi spørger: ***Hvordan sætter fællesskabskommunens styring den kommunale forvaltning på spil?***

Vores tese er, at vi med fællesskabskommunen får øje på en kommunal forvaltning, der eksperimenterer med sig selv og sin styring på en måde, der udfordrer både forvaltningen selv og dens forhold til omverdenen. Vores argument er således, at fællesskabskommunen som selvbeskrivelse gør det muligt for den kommunale forvaltning at håndtere en oplevet magtesløshed ved at italesætte velfærd som et fælles ansvar. Denne kommunikative fremstilling medfører imidlertid ikke mindre styring, men snarere opkomsten af og forfølgelsen af nye styringsambitioner, der kredser om at mobilisere borgernes bidrag til fællesskabet. Med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* introduceres

en grundlæggende afhængighed mellem kommune og borgere, som skaber en intens forvaltning, der synes at installere en ustabilitet i dét politiske system, som den er en del af. En ustabilitet, der kommer til at fordrer dens egen ekspansion.

Vi forfølger specialets erkendelsesinteresse – og problemformulering – gennem tre forskellige blikke, som tager deres udgangspunkt i systemteorien. To af dem er analytiske og indkredser, hvordan fællesskabskommunen udvikler kommunernes styring. Det tredje blik gør det på baggrund heraf muligt at stille diagnosen *den intense forvaltning*, for på den måde at give et bud på, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil. Derfor operationaliserer vi også spørgsmålet oven for i tre arbejdsspørgsmål, som udfolder vores argument i hver sit kapitel. De tre arbejdsspørgsmål præsenteres i vores analysestrategi.

1.2. Specialets ramme

Den offentlige sektors udvikling er undersøgt fra flere sider, og både forskere og kommunale praktikere har givet deres bud på en periodisering. Dette speciale har derfor ikke som mål at klarlægge kommunernes udvikling frem til i dag, men skriver sig i stedet ind i allerede eksisterende iagttagelser af udviklingen for at kunne undersøge det, vi mener at kunne betegne en ny selvbeskrivelse, nemlig *fællesskabskommunen*.

Når vi vil undersøge kommunal nytænkning anno 2015, er det på ingen måde for at påstå, at ønsket om at modernisere og forny de danske kommuner er nyt. Den offentlige sektor har været genstand for en omfattende udvikling og udbygning op i gennem det 20. århundrede, og allerede i 1980'erne blev den offentlige sektor genstand for målrettet nytænkning og fornyelse med adskillige moderniseringsprogrammer (Andersen & Pors 2014: 91-8). Hvad vi dog mener at kunne iagttage med *fællesskabskommunen* er, at ambitionen om fornyelse har ændret karakter siden moderniseringstanken kom på dagsordenen i starten af 80'erne. Fornyelsen synes i dag at handle om selve kernen i velfærdsbegrebet og sætter dermed grundlæggende spørgsmålstegn ved kommunernes identitet (jf. ibid. 114). Det er det, der har vakt vores interesse i dette speciale.

Vores fokus er kommunernes nutidige selvbeskrivelse, og for at illustrere det *særprægede* ved *fællesskabskommunen* har vi brug for en ramme at blikke den indenfor. Derfor abonnerer vi på den periodisering, som Andersen og Pors fremlægger med bogen *Velfærdsledelse* (2014) for at forstå de overordnede udviklingstendenser i den offentlige sektor. Denne periodisering supplerer vi med kommunernes egen, den såkaldte 3.0-tankegang, fordi den giver blik for en ækvivalent udvikling i kommunernes selvbeskrivelser, som vi mener kan forstås inden for den ramme, Andersen og Pors opstiller (KL 2013d: 4; Skanderborg Kommune 2014a: 9; Skanderborg Kommune 2014b: 11-2). I det

følgende skitserer vi kort periodiseringerne og uddyber vores bevæggrunde for at tænke dem sammen.

1.2.1. Fra bureaukrati til potentialitet

Ifølge Andersen og Pors kan den offentlige styringshistorie inddeles i fire perioder fra 1800-tallets bureaukrati og frem til det, der i dag kan kaldes potentialitetsforvaltningen (2014: 80).

Bureaukratiet formes og formaliseres fra midten af 1800-tallet og frem til 1950'erne, og i denne periode udvikles retsstaten, hvori det formelle regelværk udvikles og udbygges (ibid. 83-6). I slutningen af 1950'erne er velfærdsstaten imidlertid blevet udbygget, og kompleksiteten i forvaltningsområdet er vokset til et punkt, hvor bureaukratiets formelle regler ikke kan følge med. Svaret i den offentlige sektor bliver fremkomsten af sektorer inden for forvaltningen. *Sektorforvaltningen* består af problemorienterede sektorer, der gennem planlægning sikrer vertikal samordning inden for deres forvaltningsområde (ibid. 86-90).

Tiltroen til planlægning i sektorforvaltningen bryder sammen i perioden 1979-83 (ibid. 91), og i begyndelsen af 1980'erne anses det ikke længere som hensigtsmæssigt at lade sektorerne stå for planlægning inden for hver deres område. Der er i stedet brug for mere gennemgribende modernisering af det offentlige for at få ressourceforbruget under kontrol, og det er her, moderniseringstanken for alvor introduceres. Med *supervisionsforvaltningen* bliver idealet omstillingsparate forvaltninger, som orienterer sig efter netop omstilling: *"Det er ikke et ideal for omstilling til noget bestemt, men et ideal for omstilling til omstilling. Organisationen skal (...) omstille sig til det ukendte"* (ibid. 33). Supervisionsforvaltningen er desuden optaget af at strømline den kommunale organisation, blandt andet gennem decentralisering. Strategidannelse bliver her centralt, fordi det indbefatter *"en konstant stillingtagen angående kriterierne for, hvad vi anser som vigtige og prioriterede problemer"* (ibid. 94).

Denne strategiske fremtidsorientering problematiseres fra omkring år 2000, idet tiltroen til de fremtidsscenarier, strategiarbejdet bygger på, mindskes. Frygten er, at strategierne hæmmer innovation og fleksibilitet og der opstår et ideal om radikal innovation, der kendetegner *potentialitetsforvaltningen* (ibid. 98-109). Radikal innovation:

> "(...)udgør en form for radikalisering af idealet om omstilling til omstilling, der blev til i 1980'erne. (...) radikal innovation [handler] ikke bare om organisatorisk omstilling, men om at skabe organisationer, der stiller spørgsmål ved sig selv, deres eksistensberettigelse samt alle deres forskelligartede praksisser." (ibid. 99-100)

00'erne markerer altså starten på det, Andersen og Pors betegner potentialitetsforvaltningen. Heri tematiseres forvaltningen som andet og mere end organisationer. Følgelig skal de heller ikke være

hæmmet af traditionelle grænser: *"Med potentialitetsforvaltningen får vi en forvaltning, der betragter strukturer som problematiske, blot fordi de er strukturer"* (ibid. 103). I forlængelse heraf kan vi forstå potentialisering som:

> "(…)bestræbelser på hele tiden at overskride det aktuelle og måske endda det mulige. Potentialisering handler om skabelse af muligheder for fornyelse på den anden side af det, vi umiddelbart kan forestille os." (ibid. 37)

Med potentialitetsforvaltningen introduceres altså et omstillingsbegreb, som fordrer forandringsprocesser i det offentlige, der ikke blot omfatter organiseringen af velfærd, men også *definitionen af velfærd* (ibid. 99-100).[2] Det handler om at spørge *hvad* snarere end *hvordan.* Med potentialitetsforvaltningen får vi offentlige organisationer, som problematiserer sig selv og konstant tænker: det kan være anderledes (ibid. 114). Potentialitetsforvaltningens omstillingsbegreb fordrer altså en offentlig forvaltning, som bliver refleksiv omkring sin egen eksistensberettigelse. Det er denne refleksivitet, og mere specifikt den kommunale forvaltnings interesse for fællesskabet som motor for omstillingen, som dette speciale forfølger. Lad os nuancere, hvordan vi supplerer den her skitserede ramme med KL's tredeling for mere præcist at forstå, hvilken ramme, vi blikker fællesskabskommunen inden for.

1.2.2. Fra myndighed til fællesskab

Når vi vælger at lade Andersen og Pors' periodisering supplere af KL's 3.0.-inddeling af kommunen er det for at motivere en relevant ramme, hvorfra vi kan spørge til *fællesskabskommunen.*

KL's 3.0.-tankegang bygger på kommunernes egne iagttagelser af tre kommunale perioder – kommunen som myndighed (1.0.), kommunen som servicevirksomhed (2.0.) og kommunen som fællesskab (3.0.). Kommune 1.0. betegner kommunen som en myndighed og strækker sig frem til ca. 1970 (Binderup 2013). Forståelsen af myndighedskommunen har klare fællestræk med bureaukratiet (som skitseret ovenfor), hvor kommunen som myndighed ud fra objektive tildelingskriterier afgør, hvilke klienter, der er berettiget til hvilke velfærdsydelser (KL 2013d: 4; Andersen & Pors 2014: 83-6).

Opfattelsen af kommunen som en myndighed erstattes i servicekommunen af et ideal om virksomhedsdrift, der fordrer et fokus på kommunens service og borgernes oplevelse som kunder. Med mål om servicemindede medarbejdere og øget kundetilfredshed blandt borgerne søges kommunerne styret mod bedre økonomi og kvalitet (KL 2013d: 4). Iagttagelserne af en presset økonomi er gennemgående i kommunernes selvopfattelse fra 1980'erne og frem (se KL 1981; 1985; 1990; 1995; 1997), og det fordrer kommuner drevet som virksomheder, fordi netop den tankegang

[2] Det er her væsentligt at bemærke, at udviklingen er kumulativ. Vi hævder ikke, at potentialitetsforvaltningen eller fællesskabskommunen har *erstattet* tidligere praksis og iagttagelser: *"Alle fire former for forvaltninger findes altså i dag – nogle gange i harmoni og andre gange i konkurrence eller strid"* (Andersen & Pors 2014: 81).

tilsyneladende muliggør den nødvendige effektivisering, som de økonomiske udfordringer fordrer (se KL 1985; 1989b; 1991). Det er med baggrund i supervisionsforvaltningens fokus på strategiarbejde og servicekommunens arbejde med målstyring og effektivisering, at vi samtænker supervisionsforvaltningen og servicekommunen.

Kommunen som fællesskab synes at opstå i takt med, at servicekommunen udfordres. For at forstå opkomsten af fællesskabskommunen er det derfor vigtigt at indkredse, hvori kommunernes iagttagelser af servicekommunens utilstrækkelighed består. Vores tese er her, at fællesskabskommunen bliver svaret en stigende oplevelse af magtesløshed, som sniger sig ind i kommunernes iagttagelser af sig selv i starten af 00'erne, og som bunder i iagttagelser af servicekommunens utilstrækkelighed. Lad os kort indkredse hvordan.

Fællesskabskommunens udgangspunkt – servicekommunens utilstrækkelighed

I servicekommunen har vi at gøre med kommuner, der søger at geare sig til en omverden i forandring (KL 1991: 9). Interessant er det, at servicekommunens effektiviseringsstrategi tilsyneladende svarer på den udfordring, *"at borgerne kræver et bedre serviceprodukt med en uændret ressourceindsats"* (KL 1985: 12). Fra slutningen af 1980'erne synes ambitionen at være effektivisering, der bevirker, at kommunerne fortsat kan levere samme serviceniveau som hidtil: *"Det er muligt at gennemføre en effektivisering af den kommunale administration, uden at det berører kvaliteten af den service, kommunen yder sine borgere"* (KL 1988: 25). Servicekommunen er på den måde en kommune, der skal være omstillingsparat, og i den proces agerer borgernes forventninger vigtige pejlemærker. Som kunder i servicebutikken er det deres behov og ønsker, der skal efterleves. Succeskriterierne for servicekommunen synes at være evnen til at skabe sammenhæng mellem den kommunale opgaveløsning og borgernes forventninger for færre ressourcer (jf. KL 1989a; 1993; 1995). Det er også formålet med inddragelsen af borgere i opgaveløsningen, som opstår i slutningen af 1980'erne og for alvor tager fart i 1990'erne. Særligt brugerbestyrelser (som i slutningen af 1980'erne bliver lovpligtige på både dagpleje- og skoleområdet (KL 1999a)) og brugerundersøgelser bliver udbredt, fordi det er *"vigtigt at følge op på brugernes tilfredshed med den service, der tilbydes"* (KL 1995: 13).

Interessant er det imidlertid, at der sideløbende med virksomhedstanken sker en udvikling i iagttagelserne af netop borgernes forventninger. Hvor servicetanken på den ene side dikterer kundetilfredshed, begynder kommunerne nu også at reflektere over borgernes stigende forventninger som uretfærdige:

> "Der udviklede sig i perioden en forventning om, at det offentlige burde hjælpe med at løse næsten alle problemer (…) kommunerne har måske været for hurtige til at ville påtage sig

> ansvaret for løsningen af nogle opgaver og har været tilbøjelige til at kommunalisere løsningerne." (KL 1989c: 14)

Her synes at opstå et nyt element i problemdefinitionen, fordi effektiviseringen ikke længere rækker. Det er nødvendigt også at arbejde med borgernes forventninger, og servicekommunen adresserer følgelig behovet for at "*indføre egenbetaling som adfærdsregulerende mekanisme på serviceområder, hvor et voksende velstandsniveau kan forudses at føre til et kraftigt efterspørgselspres*" (KL 1999b: 13). I starten af 00'erne problematiseres borgernes stigende forventninger yderligere, og heri aner vi også, hvordan servicetankegangen udfordres:

> "Kommunernes rammer bliver i de næste årtier særdeles snævre. Samtidig stiger efterspørgslen efter deres serviceydelser. Velfærdsydelser forbindes i stigende grad med livskvalitet. Vi har kun set toppen af isbjerget. Brugerbetaling er derfor en nødvendighed i fremtidens velfærdssamfund. (…) Velfærdssamfundet må ikke udvikle sig til en skattefinansieret servicestat, hvor gratisprincippet er helligt." (KL 2003: 50)

Den iagttagede kløft mellem borgernes forventninger og kommunernes muligheder udvides her, og organisatoriske effektiviseringer synes ikke længere tilstrækkelige til at lukke gabet. Selvom debatten om brugerbetaling stadig fylder i kommunernes kommunikation dukker også et nyt element i løsningen op, nemlig den mere normative del. De økonomiske udfordringer får nu følgeskab af normative iagttagelser, der er optagede af værdierne i velfærdssamfundet – og i forlængelse heraf af kommunernes utilstrækkelighed. Det er således i 00'erne, at vi første gang aner skiftet til den periode, der i KL og kommunerne italesættes som version 3.0 af kommunen – kommunen som *fællesskab*: *"Vi har (…) været dygtige til at finde løsninger på ethvert problem, der opstod i et lokalområde og gøre det til et kommunalt projekt. Nu går vi den anden vej og spørger: Hvad kan I selv bidrage med?"* (KL 2009a: 15). Det er ikke fordi, at iagttagelserne af økonomiske problemer forsvinder i fællesskabskommunen (se eks. Ballerup Kommune 2008; Favrskov Kommune 2012; KL 2013b), men snarere at de får følgeskab af en ny type problemopfattelse, som ikke blot søger at løse den økonomiske klemme via effektiviseringer, men som også sætter grundlæggende spørgsmålstegn ved kommunens virke *per se*. Hvor servicekommunes svar på stigende forventninger og dårlig økonomi var regulering af prisen for servicen via brugerbetaling eller højere skatteniveau, bliver netop markedsgørelsen nu en del af problemet:

> "Der skal også fokus på, at andre medborgere bistår – hvad enten det er familiemedlemmer, venner, naboer eller frivillige. Kommunen skal være optaget af at finde ressourcerne hos alle. Det handler om nye værdier i velfærdssamfundet. Det er ikke kun en økonomisk nødvendighed." (KL 2013b: 6)

Kommunerne interesserer sig nu ikke kun for økonomiske ressourcer, men også menneskelige. Det begrundes med værdier, som man tilsyneladende har mistet af syne i sin iver efter at skabe bedre service og kundetilfredshed. Følgelig synes en etisk nødvendighed at supplere den økonomiske:

> ”Der er hverken penge eller hænder nok til, at kommunen kan løse alle opgaver (…) men det er ikke det væsentligste. Det, som er helt afgørende er, at aktive borgere samtidigt kan tilføre noget, som kommunen ikke kan. De kan tilføre en særlig værdi.” (Greve Kommune 2015)

> ”Det er med udspring i nærværet, at vi sætter borgeren og erhvervslivet i centrum. (…) vi er borgernes, erhvervslivets og foreningernes kommune og ikke blot en administrativ enhed. Det er ikke tilstrækkeligt at have et effektivt serviceorgan i en kommune, vi skal også have tilfredse og aktive virksomheder og borgere, der kommer hinanden ved og tager del i fællesskabet og opgaveløsningen.” (Vallensbæk Kommune 2014: 4)

Vi nærmer os her en helt særlig erkendelse i fællesskabskommunen, nemlig det faktum, at kommunen ikke kan lykkes alene: *”Lolland Kommune kan og vil realisere rammerne, der hjælper alle til at realisere deres potentiale. Men kommunen kan ikke gøre det alene. Hvis vi skal lykkes, skal vi løfte i flok”* (Lolland Kommune 2013) og hos KL: *”Et fællestræk ved stadig flere af de kommunale opgaver er, at opgaveløsningen ikke kan løftes af kommunen alene”* (KL 2013b: 4). Med oplevelsen af utilstrækkelighed sniger sig også et savn ind i kommunernes iagttagelser af sig selv. Der er simpelthen noget, kommunerne ikke kan, og som de i bestræbelserne på at servicere og optimere deres virksomhed har overset, nemlig nærheden, fællesskabet og medborgerskabet (se eks. Holbæk Kommune 2011; Silkeborg Kommune 2014; Sorø Kommune 2014):

> ”Vi har kort sagt brug for hinanden i vores velfærdssamfund. Ikke fordi vi skal spare penge. Ikke for at nedlægge arbejdspladser. Ikke for at snuppe frivillige for næsen af de mange hårdtarbejdende foreninger. Men for mere velfærd og for mere nærhed (…) medborgerskabet og kærligheden skal mobiliseres på ny.” (Aarhus Kommune 2014: 7)

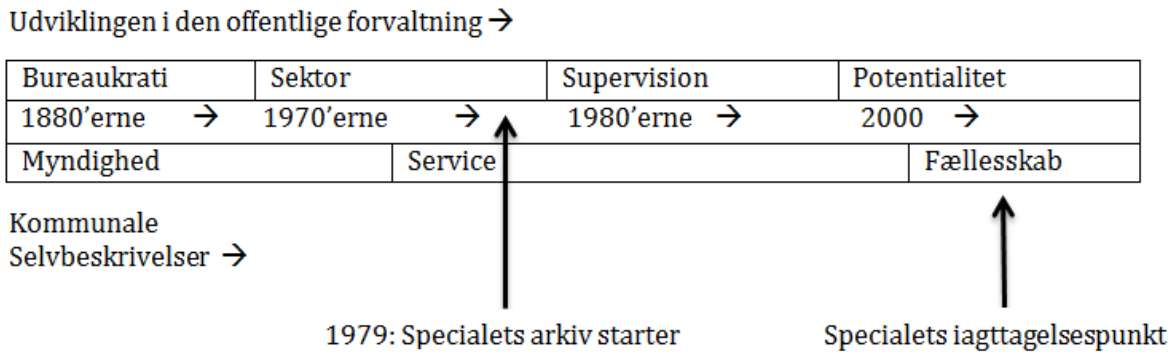
Kommunerne oplever altså her en utilstrækkelighed, som kun omverdenen kan bidrage med at afhjælpe, og det er netop med det udgangspunkt, at vi forstår opkomsten af fællesskabskommunen. Vi ser her et centralt fællestræk med potentialitetsforvaltningen, idet fællesskabskommunens grundlæggende forandringsdrivkraft bliver spørgsmålet, *hvad* en kommune overhovedet er og ikke bare, *hvordan* den skal organiseres og drives, som ellers synes at være servicekommunens drivkraft.

Det er altså servicekommunens tilsyneladende mangler, som fællesskabskommunen søger at imødekomme med sin gentænkning. Udgangspunktet for fællesskabskommunen bliver dermed en stigende oplevelse af magtesløshed, som bunder i iagttagelser af stigende forventninger hos borgerne samt det faktum, at der er noget, som servicekommunen med sin virksomhedslogik har kørt ud på et

sidespor, nemlig det menneskelige, nærværet og relationerne. Noget, kommunen ikke selv kan skabe. Det er denne oplevede magtesløshed, vi gør til udgangspunkt, når vi i kapitel 3 blikker meningsindlejringer i selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen*.

1.2.3. Opsummering: Hvad skriver vi os ind i?

Vores læsning af de to diagnoser samt vores egen placering heri kan illustreres således:



Figur 1: Specialets periodisering

Det er med udgangspunkt i ovenstående figur, at vi lægger vores tidssnit i kapitel 3. Iagttagelsespunktet er den aktuelle selvbeskrivelse *fællesskabskommunen*.

Det er her væsentligt at pointere, at KL og kommunernes iagttagelser af sig selv som henholdsvis myndighed, service og fællesskab i sig selv er en analyse værdig. Med nærværende speciale er ambitionen dog ikke at undersøge alle tre, men blot fællesskab. Det er med andre ord fællesskab, vi ønsker at spørge til. Ligeledes er det et andet speciale værdigt at undersøge, hvordan typerne af forvaltning og selvbeskrivelse sameksisterer i dag, ligesom vores læsning og placering af KL's tre selvbeskrivelser inden for Andersen og Pors' periodisering kan efterprøves og testes. Med gennemgangen oven for og figuren er vores ambition imidlertid at skabe en forståelsesramme, som vores analyse kan placere sig inden for. Når vi i semantikanalysen kigger tilbage bliver det altså inden for den her skitserede ramme og med det formål at nuancere nybruddene i fællesskabskommunens meningsindlejringer. Vores tidssnit vil derfor koncentrere sig om at holde *fællesskabskommunen* op i mod den selvbeskrivelse, som kommunerne tilsyneladende problematiserer med fællesskabsfortællingerne, nemlig servicekommunen.

Vores læsning af de her præsenterede periodiseringer giver os desuden en platform til i specialets femte og sidste kapitel at præsentere vores eget bud på en diagnose af, hvad det er for en forvaltning, vi får øje på med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen.* Ved at se fællesskabskommunen i lyset af potentialitetsforvaltningen kan vi blikke, hvordan den kommunale forvaltning udvikler sig med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* og på baggrund heraf stille vores afsluttende diagnose: *den intense forvaltning.* Det er en forvaltning, der opstår i spændingsfeltet mellem potentialitet og

aktualitet, mellem kommunalisering og autenticitet, og som grundlæggende synes at ryste den kommunale forvaltning via et opgør med stabile forventninger, roller og handlemønstre. Vi ser en forvaltning, der med intensiteten som sit pejlemærke udvikler et intensitetssprog, nye koblinger og nye måder at styre på. Intensiteten bliver her en ressource, der muliggør gentænkningen af forvaltningen og dens samspil med omverdenen, men som følgelig også udfordrer dynamikken i det politiske system og forvaltningen selv.

Med overblikket over hvilken ramme vi placerer vores læsning af fællesskabskommunen indenfor, kan vi nu vende blikket mod det empiriske grundlag, som gør analyserne og i sidste ende diagnosen mulige.

1.3. Empirisk udgangspunkt

Specialets empiri består overordnet af to dele. Kapitel 3 betjener sig af et arkiv af kommunale strategier og KL-udgivelser, mens kapitel 4 bygger på indsamlet empiri om to kommunale cases.

Kapitel 3's empiriarkiv er sammensat af et nutidigt overblik over kommunale tværgående strategier, der reflekterer over kommunens rolle. Vi har gennemgået strategiarbejdet i alle 98 kommuner, og har udvalgt de strategier, der med fællesskab som pejlemærke forholder sig refleksivt til kommunens rolle i fremtiden. Det har resulteret i et arkiv på 51 strategier fra i alt 41 kommuner, som er indsamlet i perioden november 2014-marts 2015 (se bilag 1). Derudover har vi et arkiv over KL's kommunikation, der dels udgør et supplement til de nutidige kommunale strategier, dels tjener til at muliggøre det semantiske tilbageblik. Dette arkiv består af 63 KL-udgivelser fra 1979 og frem til 2015 (se bilag 2).

Kapitel 4's empiriske arkiv er sammensat med henblik på at give et overblik over to kommunale nedslagspunkter. Denne del består derfor af både interviews, skriftligt materiale udarbejdet af kommunerne (eksempelvis kommissorier og mødereferater) og egne iagttagelser fra borger- og styregruppemøder (se bilag 3a-g; bilag 4a-j).

Specialets samlede empiriske arkiv er sammensat med henblik på at skabe den nødvendige empirifølsomhed over for specialets genstand, nemlig *fællesskabskommunen* (jf. Andersen 1999: 184-5). Arkivet er på denne måde konstrueret med henblik på at blikke vores genstand *fællesskabskommunen*, og ville med en anden genstand følgeligt være konstrueret anderledes (jf. Frankel 2012: 187). En uddybning af vores overvejelser i forbindelse med empiriindsamlingen til det semantiske arkiv og de to nedslagspunkter følger.

1.3.1. Det semantiske arkiv

Som beskrevet ovenfor består vores empiriske materiale i kapitel 3's semantiske analyse for en stor del af nutidigt kommunalt strategiarbejde. I vores empirisøgning har vi haft blik for kommunernes refleksioner omkring deres egen rolle som kommune. Disse iagttagelser fremgår i dag i stor stil i kommunernes tværgående strategier. For at undersøge vores tese om, at det nutidige strategiarbejde byder på en radikal ny måde for kommunerne at forholde sig til rollen som kommune på, har vi kigget tilbage på det kommunale strategiarbejde fra 1970'erne og frem til i dag for at finde materiale, vi kan sammenligne den nutidige kommunikation med. Det har vist sig ikke at være så ligetil af flere grunde, som uddybes i det følgende.

I perioden har der været en enorm udvikling både i kommunernes organisation og i lovkravene til kommunernes planlægning. Kommunalreformen i 1970 har markeret et udgangspunkt for vores søgning, idet sammenlægningen af 1366 til 275 kommuner (KL 2009b) medfører markante ændringer af det kommunale landskab og gør, at kommunerne får en størrelse, der muliggør, at de kan fungere som lokale styringsaktører med egne styringsambitioner (jf. Pors 2014: 33).

Med kommunalreformen gennemføres desuden planlovsreformen, der får stor betydning for kommunernes planlægning (Miljø- og Energiministeriet 2000). Den giver kommunen pligt til at udarbejde kommuneplaner, hvori byrådet skal fastlægge planerne for kommunens fysiske udvikling over en 12-årig periode (ibid.). Planlægningen i kommunerne kredser her om tre spor: fysisk planlægning, økonomisk planlægning og sektorplanlægning (Bundesen et al. 1991: 54). Disse har på hver sin måde forholdt sig strategisk til fremtiden, inden for hver deres område og med blik for hver deres specifikke formål, men de er, som navnene antyder, eksempler på klassisk planlægning, og er altså ikke udtryk for refleksive overvejelser omkring kommunernes helhed.

Kommuneplanerne fortsætter med at være kommunernes centrale planlægningsdokument frem til revisionen af planloven i 2000, hvor kravet om planer suppleres med krav om udarbejdelsen af en egentlig kommunestrategi (Miljøministeriet 2007: 4). Udover at klarlægge omfanget af kommuneplanens revision skal kommunestrategien, eller planstrategien som den ofte kaldes, fastlægge byrådets politiske strategi for udviklingen af kommunen, og er netop indført for at styrke det strategiske arbejde med kommunens planlægning (ibid. 18-9).

Den strategiske samtænkning af kommunens planlægning på tværs af sektorer er altså et nyere tiltag, i hvert fald med hjemmel i lovgivningen. Dette er blevet bekræftet efter kontakt med både kommuner og det Kongelige Bibliotek, hvortil materiale udgivet af kommunerne pligtafleveres. Svaret begge steder har været, at der ikke i samme grad findes tværgående strategier fra før årtusindeskiftet, og at strategiarbejdet i kommunerne først for alvor har taget fart efter kommunalreformen i 2007. At det tværgående strategiarbejde i de enkelte kommuner har taget nye former efter indførslen af

planstrategien betyder ikke nødvendigvis, at kommunerne ikke tidligere har arbejdet strategisk med deres selvbeskrivelser. Det vi dog kan konkludere er, at strategiarbejdet tidligere i så fald må have taget andre former end i dag, og er yderst svært tilgængeligt.

Vores jagt på refleksive og strategiske overvejelser om kommunernes rolle har derfor ført os til kommunernes interesse- og medlemsorganisation, Kommunernes Landsforening (KL). Med sin fødsel i 1970 er KL *"et barn af kommunalreformen"* (KL 2009b) og har siden fungeret som et samlet talerør for kommunerne, som gør det nemmere at tale om kommunerne som et samlet fænomen (Pors 2014: 34). KL begynder fra slutningen af 1970'erne og frem at udgive mere materiale, som forholder sig strategisk til kommunerne. De står således bag en mængde udgivelser og debatoplæg, der netop kredser om kommunernes rolle nu og i fremtiden. Vi har derfor udvalgt et bredt udsnit af materialer med KL som afsender, hvori de kommunale refleksioner over kommunernes rolle kan iagttages. Vores empiriske arkiv bygger derfor på historisk materiale fra KL og nutidigt materiale med både KL og kommunerne selv som afsendere. Fælles for begge dele er, at de indeholder refleksive overvejelser omkring kommunernes rolle.

Som beskrevet i specialets ramme ovenfor, er det servicekommunen, vi koncentrerer os om at sammenligne fællesskabskommunen med for at illustrere, hvordan *fællesskabskommunen* tilbyder nye semantiske strukturer. Dette er dels et valg truffet på baggrund af specialets omfang, dels et valg, der bunder i, at vi i 1970'erne ikke finder tilstrækkeligt materiale fra KL, som forholder sig refleksivt til kommunens identitet. Vi har således i vores søgning gransket arkiverne tilbage til kommunalreformen i 1970, men finder, at også KL's kommunikation her kredser mest om traditionel planlægning i form af fysisk planlægning og sektorplanlægning (se eks. KL 1971; 1975). Disse er ikke at finde i arkivet, idet vi har udeladt materialer, der ikke forholder sig refleksivt til kommunens rolle. Det er først med supervisionsforvaltningen og servicekommunen, at KL for alvor begynder at forholde sig strategisk til kommunernes virke. At vores arkiv over KL-materialer starter i 1979 er derfor ganske enkelt fordi, at vi her første gang støder på KL-udgivelser, der tematiserer kommunerne som strategiske enheder.

Sammensætningen af vores arkiv er altså drevet af nysgerrigheden for, hvordan kommunerne i dag i højere grad arbejder strategisk med at forme deres egen identitet som fællesskab. Det er denne legen med identitet, der har pirret vores nysgerrighed, og som vi har forsøgt at forfølge empirisk. Det er derfor også med dette for øje, at vi har sammensat vores arkiv af KL-udgivelser (1979-2015) og nutidige tværgående kommunale strategier.

1.3.2. Nedslagspunkter

I kapitel 4 opererer vi med to cases, der som nedslagspunkter gør det muligt at undersøge, hvordan fællesskaberne bliver genstand for styring i kommunerne. Hvor semantikanalysen kan illustrere

meningsskabelsen i kommunernes kommunikation, vil vi med de to casebaserede nedslagspunkter iagttage, hvordan det semantiske mulighedsrum muliggør og giver anledning til at forfølge nye styringsambitioner. Vi undersøger altså, hvordan fællesskaberne gøres til genstand for styring.

De to nedslagspunkter er henholdsvis Skanderborg Kommune og deres 'Trivselsambassadørordning', og Rødovre Kommune med projektet 'Sammen om Rødovre' (se bilag 3-4). Det er imidlertid ikke de to kommuners specifikke organisatoriske kontekster, der har vores interesse, men snarere måderne hvorpå styring af fællesskaber bliver mulig generelt i den kommunale forvaltning. Casene opererer på den måde som instrumentelle, her defineret af Stake:

> "(…)the case is of secondary interest, it plays a supportive role, and it facilitates our understanding of something else. The choice of case is made to advance understanding of that (…) interest." (2008: 123)

Casene er på den måde udvalgt formålsbestemt, fordi vi mener, de gør det muligt at iagttage det fænomen, der her optager os, nemlig fællesskabet som styringsgenstand (jf. Neergaard 2007: 11). Med semantikanalysens kortlæggelse af det semantiske landskab, som selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* skaber, kan vi ane to gennemgående styringsambitioner og –udfordringer. Dem ønsker vi at forfølge ved hjælp af vores to udvalgte cases, og udvælgelsen er derfor baseret på vores forventninger om et særligt informationsindhold (jf. Flyvbjerg 1992: 150). Med dette mener vi dog ikke, at casene har en særlig ontologisk værdi eller repræsenterer noget entydigt. Det betyder følgeligt også, at de to cases i denne opgave fungerer som analytiske konstruktioner, idet de opstår med det blik, vi lægger (jf. Andersen 1997: 61). Med de to cases hævder vi at kunne iagttage, hvordan fællesskabet gøres til genstand for styring, hvilket gør dem relevante at undersøge som eksempler på, hvordan semantiske strukturer giver anledning til anknytning i den kommunale forvaltning.

Casestudierne er empirisk konstruerede gennem interviews, mødedeltagelse samt indsamling af relevante dokumenter. Vores læsning af dette materiale er betinget af måden, hvorpå vi iagttager de iagttagelser, som fremtræder i materialerne:

> "Den systemteoretiske pointe er, at hvad der overhovedet kan fremtræde som genstand er bestemt af iagttagelsens og dermed erkendelsens form. Hermed opløses skellet mellem teori og empiri. Der er ikke længere behov for metode i konventionel forstand. Metodens funktion bliver mere generelt at eksplicitere de teoretiske præmisser for iagttagelse." (Vallentin 2012: 203)

Empirien konstrueres med andre ord med det blik, vi iagttager den igennem. Derfor er yderligere overvejelser om, hvordan vi genstandgør empirien af analysestrategisk karakter og klarlægges i næste kapitel.

1.4. Læsevejledning

KAPITEL 1: INDLEDNING

Kapitel 1 har præsenteret specialets problemfelt og specialets genstand; *fællesskabskommunen*. Vi har udfoldet vores overordnede undren og specialets problemformulering, før vi præsenterede den ramme, vi placerer analysen og forståelsen af fællesskabskommunen indenfor. Slutteligt præsenteredes det empiriske udgangspunkt, der danner grundlag for specialets analyser.

KAPITEL 2: ANALYSESTRATEGI

I kapitel 2 præsenterer vi de analysestrategiske valg, der gør det muligt for os at iagttage fællesskabskommunen som genstand. Kapitlet starter med at præcisere det systemteoretiske udgangspunkt for specialet og klarlægger systemreferencen. De systemteoretiske præmisser præsenteres og specialets analysestrategi udfoldes i kraft af et hybridt udgangspunkt og tre teoretiske blikke med hver deres bidrag, henholdsvis semantik, magt og diagnostik.

KAPITEL 3: *FÆLLESSKABSKOMMUNEN* SOM SELVBESKRIVELSE

Kapitel 3 er specialets første delanalyse og undersøger fællesskabskommunens semantiske strukturer. Kapitlet indleder med det teoretiske begrebsapparat, der gør det muligt at undersøge selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen.* Kapitlets analyse bidrager med en skitsering af, hvordan selvbeskrivelsen gennem nye meningsstrukturer i centrale begreber gør det muligt at håndtere den oplevede magtesløshed.

KAPITEL 4: STYRING I *FÆLLESSKABSKOMMUNEN*

I kapitel 4 blikker vi, hvordan fællesskabet gøres til genstand for styring. Vores Luhmannianske magtbegreb fastlægges indledningsvist, før analysen påbegyndes med en skitsering af to af fællesskabskommunens styringsambitioner. Styringsambitionerne forfølges i to specifikke cases, som klarlægger, hvordan fællesskabet gøres til genstand for styring gennem hybride foldninger af magtmediet.

KAPITEL 5: KONKLUDERENDE DIAGNOSE: *DEN INTENSE FORVALTNING*

Kapitel 5 tjener et konkluderende og reflekterende formål. Vi indkredser her afslutningsvist, hvordan fællesskabskommunen sætter den kommunale forvaltning på spil ved at tegne diagnosen *den intense forvaltning.* Dette kapitel sætter altså de to foregående analysers resultater 'udenfor' og undersøger, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil ved at blikke, hvordan *fællesskabskommunen* udfordrer dynamikken i det politiske system.

Kapitel 2

2. Analysestrategi

Dette speciale er et forsøg på at se det kommunale landskab med nye øjne. Vi ønsker at spørge til en gennemgående tendens i det strategiske arbejde i de danske kommuner for at forstå, hvordan det sætter deres styring. Vi har følgelig søgt at sammensætte en analysestrategi, der gør det muligt at svare på spørgsmålet: ***Hvordan sætter fællesskabskommunens styring den kommunale forvaltning på spil?***

Ambitionen er at spørge *til* kategorien fællesskab og ikke *fra* den. Vi ønsker med andre ord at undersøge den gentænkning af kommunernes styringsidentitet, som fællesskabstanken giver anledning til. På den måde stræber vi efter at afinstallere den selvfølgelighed, hvormed fællesskab anvendes i den kommunale kommunikation. Den ambition stiller imidlertid krav til det analysestrategiske fundament, og det er her vi mener, at Niklas Luhmanns systemteori byder sig til.

Med en systemteoretisk ramme bliver vi nemlig opmærksomme på, hvordan virkeligheden ikke indeholder en essens, der blot venter på at blive klarlagt. Udviklingen i kommunernes selvbeskrivelser er ikke selvfølgelig eller given, og følgelig er vores empiri heller ikke udtryk for en given ontologi eller bestemt *væren,* som kalder på at blive beskrevet på en særlig måde (jf. Andersen 1999: 19). Når kommunikationen i kommunerne kredser om fællesskabet og opløsningen af grænserne mellem kommune og borger, kan vi med systemteorien spørge til denne kommunikative fremstilling. Vi er ikke interesserede i fællesskabskommunen som en given ontologisk størrelse, men snarere i, *hvordan* den iagttages som en specifik ontologi. Vi kan med systemteorien så at sige *"træde et skridt tilbage og spørge til kategorierne og ikke fra kategorierne*" (ibid. 183). Dette muliggør en deaktivering af de selvfølgeligheder, kommunikationen bygger på, og giver os blik for de indbyggede umuligheder i kommunernes kommunikation (jf. Andersen 2014a: 60-2).

Fraskrivelsen af et ontologisk perspektiv understreger desuden, hvorledes specialet ikke har normative tilstræbelser, om end stadig en kritisk ambition. Med systemteorien kan vi ikke sige noget om, hvordan det sociale er eller bør være. I stedet er fokus for vores systemteoretiske tilgang at undersøge, hvorledes det sociale rum for styring konstrueres i kommunernes kommunikation om sig selv, og hvordan det følgelig sætter den kommunale forvaltning på spil i det politiske system. Vores kritiske udsigelseskraft uddybes yderligere i afsnit 2.3.2.

Vores udgangspunkt er dermed grundlæggende epistemologisk, idet vi er interesserede i at iagttage det sociale på en given måde. Hermed accepterer vi også, at vi konstruerer vores genstand på en særlig måde. Et alternativ findes ikke for Luhmann, fordi der ikke er et sted i samfundet, hvorfra samfundet kan repræsenteres (Luhmann 2000a: 20-3). Sagt på en anden måde, virkeligheden er altid kun virkelighed for en bestemt iagttager, som iagttager på en særlig måde. Vi må derfor konstruere vores genstand som genstand. Vores analysestrategi tjener følgelig til at skitsere, hvordan vi gør vores

empiriske materiale til genstand for vores iagttagelser, eller sagt med andre ord, hvordan vi vil iagttage vores genstand *fællesskabskommunen,* som hhv. semantik og magt (jf. Esmark et al. 2010: 9-11). Niklas Luhmanns systemteoretiske arbejde er det bærende fundament for analysen. Ambitionen er dog ikke at lave en generel præsentation af hans samfundsteori og teoretiske livsværk, men i stedet at præsentere de relevante dele af teoriapparatet, hvor de anvendes. Derfor er gennemgangen af vores teori placeret umiddelbart før hver analyse. Indeværende kapitel uddyber de nødvendige systemteoretiske præmisser for vores analyser og i forlængelse heraf specialets systemreference. Herefter klarlægger vi analysestrategien og de tre teoretiske blikke, der guider specialet samt baggrunden for at tænke dem sammen.

2.1. Systemteoretiske præmisser

Systemteoriens epistemologiske udgangspunkt fordrer en præsentation af to centrale systemteoretiske præmisser som har betydning for, hvordan vi genstandgør vores empiri, nemlig *iagttagelse* og *kommunikation.*

Iagttagelsesbegrebet er helt centralt i systemteorien og bestemmer i nærværende speciale, hvordan vi producerer teoretisk styrede måder at iagttage kommunikation på, idet det præciserer, at vi iagttager på anden orden. Det vil sige, at vi iagttager kommunernes kommunikation som iagttagelser. En iagttagelse definerer Luhmann som indikationen af noget inden for rammen af en forskel (Luhmann 1993a: 485). Vi forstår hermed de empiriske kilder som iagttagelser, der markerer bestemte aspekter i kommunikationen og udelader andre. Iagttagelse på anden orden betyder, at vi gør disse iagttagelser til genstand for vores iagttagelser (Andersen 1999: 15).

Vi er således interesserede i at iagttage kommunernes kommunikation om sig selv og nærmere bestemt de iagttagelser, der gør den mulig. Væsentligt er det her at slå fast, at der for Luhmann ikke er *forskel* på kommunikation. Kommunikation konstituerer det sociale, fordi det er mediet for sociale systemer: *"Society is an environmentally sensitive (open) but operatively closed system. Its sole mode of observation is communication"* (Luhmann 1989: 29). Dermed er kommunikation den eneste grundlæggende sociale operation (Luhmann 1996a: 263). Sagt på en anden måde; samfundets systemer *er* kommunikation, idet kommunikation er den proces, der opretholder og reproducerer samfundets systemer (Luhmann 2000b: 178-208).

Vi forstår i forlængelse heraf ikke kommunikation som en overførsel af information fra en afsender til en modtager, men i stedet som en selv-referentiel proces, der konstitueres bagudrettet, idet efterfølgende kommunikation knytter an. Den selvreferentielle proces betyder således, at kun kommunikation kan kommunikere (Luhmann 1996a: 261-7; Luhmann 2000b: 184). Vi forankrer derfor vores iagttagelser af iagttagelser i *kommunikationen* i sin umiddelbare form og tolker dem

hverken som udtryk for subjektive eller aktørspecifikke hensigter. Heraf følger også, at vi empirisk ikke skelner mellem *typer* af kommunikation, eksempelvis interviews og dokumenter. De genstandgøres på lige vilkår som kommunikation og ikke – i interviewets tilfælde – som udtryk for en given aktørs subjektivitet. Snarere iagttager vi kommunikationen som et udtryk for, hvordan samfundets systemer opererer, altså hvordan de vedbliver med at være (jf. Andersen 1999: 14). Vi er således interesserede i at iagttage, hvordan den kommunale forvaltning iagttager sig selv som fællesskab og i forlængelse heraf, hvordan fællesskaberne genstandgøres for styring. Vi ønsker med andre ord at undersøge, hvordan de vedbliver med at være, om end på nye måder.

Kommunerne iagttager vi i dette speciale som forvaltning, og følgelig som en del af det politiske system. For at nuancere denne systemreference træder vi i det følgende et skridt tilbage og vender blikket mod Luhmanns forståelse af samfundets inddeling.

2.2. Systemreference

Ifølge Luhmann består samfundet af sociale systemer (2000b: 48), og disse inddeler han i organisationer, interaktioner og samfund (Luhmann 1982: 71). Samfundet er i dag uddifferentieret efter funktioner og består af uens delsystemer, der hver især er selvreferentielle, operationelt lukkede for omverden og reproducerer sig selv gennem kommunikation (Luhmann 1995: 117; Andersen 2003: 77). Forskellen system/omverden er central for forståelsen af systemerne, idet et system er autopoietisk og selvreferentielt i forhold til en omverden:

> ”Systemet går ikke forud for den omverden, der iagttages. Begge konstrueres i iagttagelsen, der skiller dem ad. Systemet er altså ikke konstitutivt for iagttagelsen. Det er omvendt iagttagelsen og den forskel, den aktualiserer, som bestemmer, hvordan omverdenen træder frem for hvilket system.” (Andersen 1999: 111-2)

Grænsen drages af systemet selv i kommunikationen, og både system og omverden er altså en intern konstruktion *i systemet* (ibid. 132-3). Det betyder eksempelvis, at kommunernes omtalen af ”borgerne” er en konstruktion, og ikke henviser til en ontologisk kategori af mennesker. Grænsen mellem systemet og omverdenen markerer ”*det sociale systems meningsgrænse*”, hvor mening dannes efter eet sæt selektionsregler inden for systemets grænser, og på andre betingelser udenfor (ibid. 133). Derfor kan sociale systemer *”ikke kommunikere med hinanden, men gerne om hinanden”* (ibid.).

Når vi iagttager kommunernes iagttagelser, vil disse være påvirkede af den systemreference, vi anvender. Vi ønsker her at undersøge selvbeskrivelser inden for det politiske system. Vi vil derfor koncentrere os om kategorien *samfund*, og ikke organisationer eller interaktioner. Dette fokus er ikke givet, men et valg vi har taget. Vi kunne have valgt at blikke kommunerne som organisationer eller med et blik for interaktioner, men med det politiske system som systemreference kan vi imidlertid

forfølge vores interesse for, hvordan den kommunale forvaltning med selvbeskrivelsen sættes på nye måder. Vi ønsker her at undersøge, hvordan selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* kan ses som en gennemgående selvbeskrivelse i den kommunale forvaltning, og ikke blot som fremtrædende i enkelte kommunale enheder. Med denne systemreference får vi desuden mulighed for at forfølge vores interesse for, hvordan kommunerne søger at styre på nye måder. Det politiske system er nemlig differentieret fra de øvrige funktionssystemer ved funktionen at tage kollektivt bindende beslutninger og ved kommunikation, der former det symbolsk generaliserede medium magt (Luhmann 1990b: 73-4; 157). Når vi iagttager kommunernes kommunikation, iagttager vi den som *politisk* og dermed som foldninger af magtmediet (jf. Luhmann 1991: 161-2).

Når vi specifikt kan blikke forvaltningen, er det fordi, det ikke kun er samfundet, der er internt differentieret, men også det politiske system. Ifølge Luhmann er det differentieret i de tre subsystemer, *politik, forvaltning*[3] og *publikum* (Luhmann 1990b: 47). Denne differentiering markerer ikke en hierarkisk orden, men i stedet de forskellige *"ways of addressing communication that are available within the system"* (ibid. 46). De tre subsystemer er internt afhængige i en *"cyclical dynamics"* (ibid. 48), men behandler hinanden som omverden i et forsøg på at simplificere og kompleksitetsreducere kommunikationen (ibid. 47). Med de tre subsystemer kan vi nuancere opfattelsen af det politiske system og forstå dets dynamik:

> "(…)through political elections the public influences politics. Politics sets up the boundaries and priorities for administrative decisions (…) The administration uses the decisions to bind itself and the public, while the latter, in turn, can react to decisions through political elections or other expressions of opinion based on them." (ibid. 48)

Subsystemet politik henviser således til den smalle forståelse af politik som de folkevalgte politikkeres kommunikation om kollektivt bindende beslutninger (Borch 2011: 116), mens forvaltning forstås som *"the totality of institutions that create binding descisions pursuant to political viewpoints and political mandate"* (Luhmann 1990b: 48). Endelig er den politisk relevante publikum-kategori opstået med demokratiseringen af det politiske system og *"affects the meaning of all political operations (and not just its "own" actions, elections)"* (ibid. 47). Enhver er en del af det politiske system i det omfang, han eller hun skal acceptere bindende beslutninger, såfremt hun eller han kan kommunikere i det politiske system og hvis han eller hun kan få indflydelse ved de politiske valg (Luhmann 1995: 124).

Denne differentiering, og med den en udvikling fra en hierarkisk orden til en cyklisk dynamik, har betydet en øget intern kompleksitet i det politiske system, hvor subsystemerne er internt afhængige, men ikke kan forstå hinanden med sikkerhed (Luhmann 1990b: 50-1). Med subsystemerne

[3] I oversættelsen af den her henviste Luhmann tekst bruges ordet 'administration', men dette speciale abonnerer i stedet på Gorm Harstes oversættelse af Luhmann (1995): 'Magtkredsløb og ret i demokratier', hvori subsystemet benævnes 'forvaltning', idet vi finder, at dette er mere rammende.

får vi således blik for, hvordan kommunen ikke er en entydig størrelse, men består af både embedsmænd og forvaltning, politikere og borgere, der alle er relevante, når der formuleres strategiske dokumenter, der reflekterer over kommunens rolle. Den semantik, vi iagttager med fællesskabskommunen står på den måde også til rådighed for alle subsystemerne i det politiske system. I dette speciale gør vi imidlertid forvaltningen til vores systemreference, og fokuserer derfor på, hvordan forvaltningen som subsystem knytter an til semantikken og aktualiserer den ny selvbeskrivelse i sin styringspraksis.[4]

Den cykliske dynamik giver os blik for, hvordan magt ikke er placeret hierarkisk hos parlamentet eller i vores tilfælde byrådene. Også forvaltningen har magt og indflydelse i det politiske system som dem, der 'handler' på baggrund af politisk mandat, og det er netop dette subsystem, vi ønsker at blikke i nærværende speciale (jf. Luhmann 1990b: 49). Vi er på den måde optagede af at undersøge, hvordan kommunikationen om fællesskab sætter den kommunale forvaltning og dens styring. De to andre subsystemer, og særligt publikummet, har betydning her, fordi vi kan nuancere og blikke, hvordan koblinger og ansvar sættes på spil subsystemerne imellem som en følge af forvaltningens iagttagelser af sig selv:

> "(…)differentiation always means that a plurality of subsystems, that cannot reciprocally observe or calculate one another exactly and with certainty, is created within the system. Nevertheless, these subsystems affect one another (…)" (Luhmann 1990b: 51)

Det betyder med andre ord, at selvom forvaltningen ikke kan observere eller forstå publikummet, kan subsystemerne stadig godt påvirke hinanden. Med et fokus på forvaltningen som subsystem ønsker vi således at iagttage, hvordan kommunerne knytter an til semantikken om fællesskabskommunen og herigennem konstruerer det relevante publikum (borgerne) som en *systemintern* konstruktion på måder, der udfordrer subsystemernes koblinger, og dermed også dynamikken i det politiske system. Det er med baggrund i relationen imellem de to, at vi blikker, hvordan fællesskabskommunen sætter den kommunale forvaltning på spil.

En præsentation af den analysestrategi, vi har sammensat til at undersøge det med, følger.

2.3. Specialets analysestrategi

Dette afsnit tjener til at klarlægge vores tre blikke, og hvordan vi analysestrategisk forfølger dem. Specialets analysestrategi abonnerer overordnet på en forståelse af moderne magt som hybrid, og gør denne teoretiske diagnose til udgangspunkt for analyserne. Vi lægger derfor ud med at skitsere det hybride udgangspunkt. Følgelig søger to blikke at undersøge fællesskabskommunen for at forstå, hvordan selvbeskrivelsen om fællesskab udvikler den kommunale forvaltnings styring. Her anlægger

[4] Når vi i dette speciale henviser til kommunen, er det altså den kommunale forvaltning, vi blikker.

vi henholdsvis et semantisk blik og et magtblik for at forstå, hvordan meningsstrukturer i selvbeskrivelsen gør det muligt at håndtere en oplevet magtesløshed, og følgelig hvordan det gør det muligt at forfølge nye styringsambitioner. Endelig suppleres de to blikke af et diagnostisk blik, som i forlængelse af analysen af *sagen* – fællesskabskommunens styring – indkredser, hvordan det sætter den kommunale forvaltning på spil.

2.3.1. Det hybride udgangspunkt – en ny styringsidentitet i det kommunale

Vores interesse i kommunale selvbeskrivelser anno 2015 udspringer af en undren over, hvordan flere og flere kommuner i dag reflekterer over, hvordan de vil være noget andet og mere, end de er. Vi er optagede af, hvordan kommunerne er optagede af deres omverden – af civilsamfundet, af samskabelse og af borgernes medborgerskab. Og særligt er vi interesserede i, hvordan kommunerne i stigende grad identificerer sig med netop de ting, og dermed deres omverden. Udgangspunktet for de analysestrategiske valg i dette speciale er således spørgsmålet om, hvordan vi får blik for at undersøge kommunernes stræben efter ny identitet, konkretiseret i deres selvbeskrivelser.

Derfor har vi valgt det hybride blik som overordnet teoretisk afsæt for specialet. Dynamikken, vi beskriver ovenfor, er nemlig sat på teoretisk formel af blandt andre Andersen og Sand (red. 2012; se også Teubner 1993), som tager afsæt i, hvordan flere og flere identiteter i dag stræber efter at blive et med deres konstitutive ydre for at være, hvad de er. Lad os kigge nærmere på hybriden, og hvordan den danner teoretisk udgangspunkt for dette speciale.

En hybrid diagnose

> "A form of state seems to be emerging that desires to become civil society. New self-descriptions of the political system seem to stress that the state can only work as such when it is a non-state." (Andersen 2012a: 3)

Det er denne diagnose, der er udgangspunkt for nærværende speciale. Vi ønsker at iagttage det politiske system – nærmere bestemt kommunerne (forvaltningen) – og hvordan en ny selvbeskrivelse er under udvikling, som grundlæggede udfordrer deres styringsidentitet. Ambitionen er på den måde at undersøge, hvordan kommunerne med *fællesskabskommunen* er begyndt at reflektere over grænserne for sig selv og sin styring på nye måder. Refleksioner, der udfordrer forholdet mellem de styrende og de styrede, og som får styringen til at tage nye former:

> "Another example of paradox can be found in the increasing dependence of those occupying a greater position of power on help from others. (…) When the code is transformed into a contradiction it deactivates this problem for the operations that the code regulates. 'A because non-A' becomes 'A is non-A' and in this form the problem is eliminated." (Luhmann 1989: 39)

Når hybriden i stigende grad kendetegner moderne magt handler det om, at: *"(…)power has begun to desire non-power, and the stronger power to envy the weaker power. All this has come about through the ambiguity of the powerlessness of power*" (Andersen 2012a: 2). Magtkommunikation iagttager i stigende grad sig selv som støj:

> "Power communication has discovered the paradox that when it really insists on achieving power, it has little or no success; the opposite result being that when powerful actions have not seemed so powerful, they have actually worked better." (ibid.)

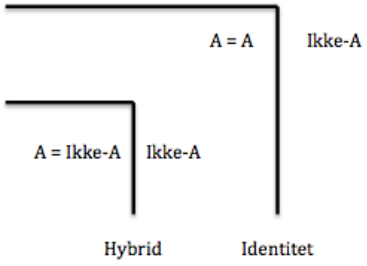
Den overlegne magt tilstræber følgelig i stigende grad at ligne den underlegne for at blive en del af dem og deres. Hybriden sætter på den måde ord på, hvordan flere og flere styrende identiteter i vores samfund stræber efter at være ikke-styrende. I forlængelse af specialets rammesætning er det her interessant, hvordan de hybride identiteter fordrer den radikale innovation og potentialisering, som er potentialitetsforvaltningens omdrejningspunkt ved at sætte styrende identiteter på spil.

Hybriden er altså en identitet, der tilstræber hybriditet, og bliver dermed en umulig, paradoksal identitet, der stræber efter at være dét, den ikke er netop for at kunne opretholde sin identitet. For vores speciale betyder det, at vi får blik for, hvordan forvaltningen som styrende stræber efter at blive ikke-styrende, at blive en del af deres omverden – publikummet. Det er denne stræben, vi ønsker at undersøge.

Vi mener således, at den hybride diagnose og hybridens form giver os mulighed for at tage udgangspunkt i kommunale selvbeskrivelser, der tilsyneladende stræber efter at være det, de ikke er for at være, hvad de er. For at forstå, hvordan vi lader forståelsen af hybriden guide specialet, er et blik for dens fundamentale dynamik nødvendig. Her er distinktionen mellem suspension og suspension af suspension central (jf. Andersen 2012a: 2).

Hybridens dynamik

Den hybride identitet illustrerer, hvordan kommunerne i stigende grad stræber efter, hvad de ikke er netop for at være, hvad de er. På den måde er det ikke muligt for hybriden at opgive sin identitet som styrende, såfremt ambitionen stadig er at styre. Med *fællesskabskommunen* er det da også slående, at forvaltningens styringsambitioner ikke forsvinder – fællesskabet bliver en strategisk målsætning, som man nødvendigvis må styre på. Paradokset bliver følgelig, at kommunerne må oscillere mellem at være A og non-A eller mellem at være styrende og ikke-styrende for stadig at kunne være, hvad de er – styrende. Udgangspunktet for denne oscillering er, at hybriden ikke kan opgive sin identitet og



Figur 2: Hybridens form

blive ét med sit ydre uden at miste sin identitet. Non-A er stadig identitetens konstitutive yderside og repræsenterer på den måde en form for *"deconstruction of the self"* (Philippopoulos-Mihalopoulos 2012: 18) (se figur 2).

Hybriden er derfor ikke karakteriseret ved suspensionen af en identitet til fordel for en anden, men snarere ved en konstant oscillering mellem suspensionen af sig selv som styrende og suspensionen af denne suspension. Suspensionen indtræder i forsøget på at opnå det eftertragtede andet, her i kommunernes forsøg på at blive en del af et fællesskab med borgerne. Denne suspension må i sig selv suspenderes, hvis den indledende suspension skal have en funktion i en styringsoptik: *"Even politics would collapse if it would use its possibilities of self-steering to minimize the difference between superiority of power and inferiority of power"* (Luhmann 1997a: 49). Suspensionen af suspensionen skitserer hermed den hybride dynamik, fordi suspensionen selv må suspenderes (Philippopoulos-Mihalopoulos 2012: 22). Her er det værd at bemærke, at dynamikken foregår på indersiden af den oprindelige forskel, og denne oscilleren sker altså ikke mellem de to 'oprindelige' identiteter, men konstituerer den hybride identitet som en konstant oscilleren, der skaber en ny identitet i denne konstante bevægelse. De to sider (suspensionen og suspensionen af suspensionen) optræder som adskilte, men er faktisk én:

> "(…)movement looks like movement but is actually stasis; repetition looks like repetition but is actually the production of difference. This is, I think, an anticipated consequence of what I would call the *suspension of suspension*." (ibid. 18-9)

I kommunernes stræben efter at blive ét med "det andet" – borgerne – ændres de også selv, idet hybridens dynamik medfører en konstant bevægelse mellem suspensionen af styringen og suspensionen af denne suspension, hvilket medfører nye hybride former for styring. Det er således her, i den hybride identitets oscilleren, at vi søger at blikke den styring, som opstår med fællesskabskommunen. Vi iagttager på den måde kommunerne som styringshybrider, der søger at ophæve deres egen styrende identitet på en måde, der skaber en ny styringsidentitet i denne dynamiske oscilleren. Med denne dynamik nærmer vi os forståelsen af, hvordan hybriden agerer teoretisk ramme for de analytiske blikke i specialet.

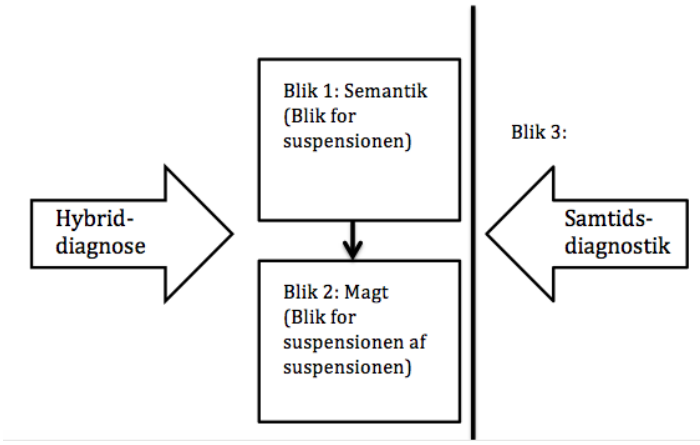
Hybriden som specialets dynamo

Det er ovenstående hybride diagnose af moderne magt, som vi ønsker at undersøge, hvordan kommunerne med *fællesskabskommunen* skriver sig ind i.

Følgelig operationaliserer vi hybriden gennem to teoretiske blikke, et semantisk blik og et magtblik, mens specialets tredje blik, samtidsdiagnostikken, spørger ind til de to analysers bidrag. Med den semantiske analyse ønsker vi at undersøge, hvordan *fællesskabskommunen* bliver svaret på den

oplevede magtesløshed, vi klarlagde i afsnit 1.2.2. I forlængelse af den hybride diagnose er ambitionen med andre ord at forstå, hvordan kommunerne med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* søger at suspendere sig selv. Særligt er vi med den semantiske analyse nysgerrige på de nye meningsstrukturer, der gør suspensionen – og håndteringen af magtesløsheden – mulig.

Med udgangspunkt i vores semantiske analyse får vi blik for, hvordan kommunernes selvbeskrivelser tematiserer, at kommunen kun kan fortsætte med at fungere, hvis den gængse opfattelse af kommunen udvides til også at indbefatte civilsamfundet og borgerne. Fællesskabet muliggør på den måde suspensionen af kommunen som styrende. Med magtblikket er ambitionen i forlængelse heraf at undersøge, hvordan kommunerne i to konkrete eksempler, Skanderborg og Rødovre, suspenderer den suspension, som selvbeskrivelsen muliggør. Eller med andre ord at indkredse, hvordan man styrer i fællesskabskommunen. Udgangspunktet er her, hvordan suspensionen ikke annullerer forskellene mellem kommune og borgere, men i stedet blot skaber en ny styringsidentitet, der aktualiserer nye styringsambitioner og vilkår for styring. Ved at blikke suspensionen af suspensionen kan vi her få øje på, hvad der kendetegner kommunernes styringsambitioner i *fællesskabskommunen.* Vi interesserer os her for foldningen af magtmediet, og altså hvordan magtkommunikationen geninstallerer kommunerne som styrende, om end på nye måder. Med hybriden som dynamo gør vi på den måde vores overordnede iagttagelsespunkt til *fællesskabskommunen som styringshybrid.* Figur 3 opsummerer, hvordan hybriden agerer dynamo for specialets analyser.



Figur 3: Hybriden som dynamo

2.3.2. De tre blikke og deres stafetter

Specialet guides af tre forskellige blikke. Hver især beskæftiger de sig med den analytiske genstand *fællesskabskommunen* og bidrager til at belyse, hvordan fællesskabskommunens styring sætter den kommunale forvaltning på spil. Det følgende præsenterer de tre blikke, og hvad de hver især bibringer specialet.

Den semantiske analyse og dens bidrag

I kapitel 3 forfølger vi specialets erkendelsesinteresse gennem en semantisk analyse af kommunernes selvbeskrivelser anno 2015. Vi argumenterer for, at kommunernes selvbeskrivelser omkring fællesskabskommunen kan iagttages som en semantik, idet disse aftegner et semantisk begrebsreservoir af multiple forventninger, som skaber en horisont af saglige, sociale og tidslige former og hermed aftegner et semantisk betydningsrum (jf. Andersen 2011: 264). Det er dette betydningsrum, vi vil undersøge.

Vi tager udgangspunkt i samtiden og interesserer os for, hvad kommunerne interesserer sig for, så at sige. Med semantikken kan vi spørge til *fællesskabskommunens* tilbud af forventningsformer og udviklingen af dem. Vi indkredser således det semantiske mulighedsrum, som opstår med selvbeskrivelsen i kraft af en udvikling i iagttagelser af ansvarsfordelingen mellem kommune og borger og følgelig i begreberne *borger, kommune* og *velfærd* (jf. Andersen 2014a: 61). Det centrale spørgsmål i den semantiske analyse er, hvordan der iagttages, og hvordan betingelserne for iagttagelse forskydes og stabiliseres over tid (jf. Frankel 2012: 184). Ved at sætte selvbeskrivelsen om fællesskab som semantik ønsker vi at belyse dens semantiske indhold og tilblivelse for at forstå, hvordan den 'svarer på' den magtesløshed, vi beskrev i afsnit 1.2.2. (jf. Andersen 2014a: 61-2). Vi operationaliserer derfor den overordnede problemformulering i specialets første arbejdsspørgsmål: ***Hvordan bliver fællesskabskommunen svaret på en oplevet magtesløshed?***

Iagttagelsen af anden orden betyder i forlængelse heraf, at vi med den semantiske analyse kan illustrere kontingensen i kommunernes kommunikation ved at indikere, hvordan tilsyneladende selvfølgeligheder og nødvendigheder er semantiske konstruktioner, som kunne være anderledes (Andersen 2014a: 68; Frankel 2012: 187). Den ny type kommunale selvbeskrivelse er ikke en nødvendighed, men et reservoir, der muliggør håndteringen af oplevet kompleksitet i praksis. Netop forståelsen af semantikken som svaret på noget er central, fordi den nuancerer, hvordan selvbeskrivelsen søger at håndtere den oplevede magtesløshed, som iagttagelser af servicekommunen tilsyneladende installerer i systemet – *forvaltningen*. Det semantiske mulighedsrum fordrer tilsyneladende håndteringen af magtesløsheden ved at nedbryde grænsen mellem kommune og borgere og dermed suspendere kommunerne som styrende i relationen til borgerne. I semantikanalysen ser vi på den måde, hvordan nye meningsstrukturer muliggør den indledende suspension, der initierer den hybride dynamik.

Vi iagttager gennem forskellen kondenseret mening/mening for at få blik for, hvilke meningsstrukturer, der er under udvikling med fællesskabskommunen. Vores iagttagelsespunkt i semantikanalysen er kommunernes refleksive strategiarbejde, og vi iagttager her kommunernes kommunikation om *fællesskabskommunen* som semantik.

Magtanalysen og dens bidrag

Vores klarlægning af de semantiske strukturer i kommunernes selvbeskrivelser illustrerer imidlertid kun, hvordan bestemt kommunikation er mulig for systemerne. Semantikkerne har så at sige ingen realitetssans, og må anvendes, før de bliver reale (Andersen 1999: 142). I vores tilfælde må vi derfor iagttage, hvordan det politiske system, nærmere bestemt forvaltningen, behandler den ny kommunale selvbeskrivelse som bevaringsværdig i sin styringspraksis. Med det hybride udgangspunkt bliver spørgsmålet i forlængelse heraf, hvordan kommunerne vil realisere fællesskabskommunen – hvordan styrer man fællesskabet? Her operationaliserer vi problemformuleringen i specialets andet arbejdsspørgsmål og spørger med magtanalysen: ***Hvordan forfølges nye styringsambitioner i fællesskabskommunen?***

Med magtblikket zoomer vi ind på de styringsambitioner, der følger med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunens* suspension af kommunen som styrende. Én ting er nemlig den tilsyneladende stræben efter ikke-magt, men den kommunale forvaltning må stadig forholde sig til netop magten. Når fællesskabskommunen sætter sig selv lig borgerne, hvordan styrer man da, at fællesskabet leverer? Med den hybride forståelse for, at den indledende suspension af styring nødvendigvis også må suspenderes, kan vi iagttage, hvordan kommunerne søger at gøre fællesskaberne til genstand for styring gennem hybrid styring. Med det hybride magtblik iagttager vi altså, hvordan magtmediet formes hybridt på en måde, der fordrer nye styringsmuligheder og –udfordringer. Ambitionen er her at indkredse, hvordan den tilsyneladende tilbagetrækning af magten i stedet fordrer forfølgelsen af nye styringsambitioner. Følgelig søger analysen at give et blik for, hvad der kan ske, når en kommune i forsøget på at styre mindre alligevel må træde til som styrende. Vi hævder at vise, hvordan nye styringsambitioner bliver mulige at forfølge, alt imens nye områder genstandgøres for styring.

Med magtblikket skifter vi iagttagelsespunkt i forhold til semantikanalysens brede blik for kommunalt strategiarbejde. Ambitionen er således her at indkredse kommunikationens hybride styringsformer ved at zoome ind på to konkrete eksempler fra kommunal praksis. Iagttagelsespunktet bliver dermed, hvordan henholdsvis Skanderborg og Rødovres kommunikation genstandgør fællesskabet for styring i de to projekter 'Trivselsambassadørordningen' (bilag 3a) og 'Netværk i flere generationer' (bilag 4a).

Vi har valgt to forskellige eksempler, som vi mener har en vigtig ting til fælles, nemlig udgangspunktet i den indledende suspension af magten og kommunens styringsidentitet. Forvaltningen abonnerer i begge tilfælde på den ny selvbeskrivelse og synes i forlængelse heraf at tilstræbe ikke-styring. Med selvbeskrivelsen søger de tilsyneladende at ophæve egen styringsidentitet for at blive en del af de magtunderlegne, af borgerne og civilsamfundet, samtidig med, at de anerkender, at fællesskaberne skal faciliteres og skabes af *nogen*. Spørgsmålet bliver derfor, hvordan suspensionen suspenderes i praksis? Med den hybride magtforståelse ønsker vi at blikke, hvordan

kommunerne gennem hybride formninger af mediet magt og koden styrer/styret søger at genstandgøre nye områder for styring, nemlig fællesskabet. Vores hybride magtforståelse konditionerer vi altså her som magt, der ikke vil ligne magt. Som styring, der ikke vil styre for at styre. I praksis betyder det, at vi mener at kunne dømme hybrid magt, når kommunikationen former magtmediet på måder, der refleksivt forholder sig til magtens virkning igennem hybride foldninger af formen styrer/styret. Den hybride foldning (re-entry) af denne form konditionerer vi som oscilleringen mellem suspensionen af styring og suspensionen af denne styrings-suspension. Det er disse hybride formninger af magtmediet, vi blikker i analysen af styringen af fællesskabet i de to udvalgte nedslagspunkter. Med udgangspunkt i den hybride magtforståelse ønsker vi at indkredse, hvilke styringsambitioner selvbeskrivelsen fordrer, og hvordan de søges opnået, og vi indstiller følgeligt vores blik på, hvordan suspensionen af suspensionen ser ud i praksis i Skanderborg Kommune og Rødovre Kommune.

Samtidsdiagnostikken og dens bidrag

Afslutningsvist anlægger vi et tredje blik, nemlig det diagnostiske. Dette sætter de to foregående analysers bidrag uden for og spørger til, hvordan fællesskabskommunen udfordrer dynamikken i det politiske system. Specialets sidste kapitel er på den måde en afsluttende refleksion. På baggrund af de to analysers bidrag ønsker vi her at præsentere et bud på en diagnostik af fællesskabskommunen, som indkredser, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil. Vores bud lyder *den intense forvaltning*, og vores pointe er, at der med fællesskabskommunens styring synes at snige sig en grundlæggende ustabilitet ind i det politiske system – mellem forvaltning og borgere. For at blikke det lader vi vores diagnose guide af spørgsmålet: ***Hvordan udfordrer fællesskabskommunens styring dynamikken i det politiske system?*** Vi operationaliserer altså problemformuleringen i et tredje arbejdsspørgsmål, fordi vi ved at blikke dynamikken i det politiske system – her mellem forvaltning og publikum – kan tilføje en nuance til forståelsen af, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil, og dermed til besvarelsen af vores overordnede spørgsmål. For afslutningsvist at indkredse, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil med *fællesskabskommunen* må vi med andre ord overveje, *hvordan* vi dømmer forandring. Hvornår er noget sat på spil? Vi konditionerer her forandringer i forvaltningen som udtryk for en udvikling i dynamikken mellem forvaltningen og dens omverden – publikummet.

For så vidt er vores diagnose analytisk og konkluderende, idet den bidrager med en refleksion over de analytiske iagttagelser, som træder frem på anden orden, men som i kommunernes egen kommunikation forbliver usynlige og dermed selvfølgelige. Pointen her er ikke, at vi besidder en uafhængig refleksionsevne, der kan levere kritiske betragtninger fra en ophøjet iagttagerposition (Luhmann 2000a: 17-20). Men specialets epistemologiske grundlag om anden ordens iagttagelse

fordrer imidlertid en afstand til det iagttagede, som giver os et blik for, hvad kommunerne ikke kan se, at de ikke kan se. Ved at reflektere over analysernes pointer viser vi, hvordan kommunernes selvbeskrivelse sætter styringen på en måde, der udfordrer dynamikken i det politiske system.

Vores ambition er ikke at vurdere, hvorvidt den diagnosticerede udvikling er god eller dårlig (jf. Pors 2009: 25; Andersen 2014a: 52-6), men snarere at klarlægge, hvordan fællesskabets selvfølgeliggørelse ikke er selvfølgelig og får konsekvenser for den kommunale forvaltning og dynamikken mellem systemerne i det politiske system. Med det samtidsdiagnostiske blik ligger specialets kritiske potentiale på den måde i at stille såkaldte "upraktiske spørgsmål" til systemernes praksis:

> "Systemteoretisk samtidsdiagnostik handler om at forøge selviagttagelsen i samfundet, ikke ved at dømme, vurdere eller foreslå bestemte alternativer, men ved at pege på kontingens, blinde pletter, spændinger, mulighedsrum og nødvendige umuligheder." (Andersen 2014a: 64)

Vores kritik består på den måde i en problematisering af den tilsyneladende løsning, som fællesskabskommunen tilbyder kommunerne: *"Man står med et problem, man finder en løsning, men spørger for sjældent: Hvad følger med denne type løsninger af nye problemer, modsætninger og magtudfoldelser?"* (ibid.). I fællesskabskommunen er det således særligt interessant, hvordan nye semantiske strukturer præsenterer mindre styring og overgivelse af kontrol som en løsning, der i virkeligheden blot synes at føre til nye og anderledes typer styring, der tager udgangspunkt i den stigende afhængighed, som selvbeskrivelsen installerer. *Fællesskabskommunen* er på den måde ikke en løsning, der lykkes med at annullere sig selv eller sin styring, men snarere et forsøg på – med fællesskab som pejlemærke – at redefinere og sætte nye måder for sig selv og sin kommunikation. Vores argument er, at fællesskabskommunen i stedet for at realisere *fællesskab* snarere fordrer en intens forvaltning, der sætter sig selv på spil ved at udfordre den interne dynamik i det politiske system.

Specialets sidste blik skifter iagttagelsespunkt fra de tidligere analyser ved ikke at interessere sig for sagen, *fællesskabskommunens styring,* men nærmere for, hvordan styringen udfordrer dynamikken i det politiske system og dermed sætter den kommunale forvaltning på spil. Med det samtidsdiagnostiske blik skifter vi iagttagelsespunkt til de to analysers bidrag og indkredser *hvad der ligger bag* – hvilken forvaltning opstår med *fællesskabskommunen?* Det er således ledeforskellen *hvad ligger bag/hvad er sagen*, der guider vores samtidsdiagnostiske iagttagelser (jf. Luhmann 2000a):

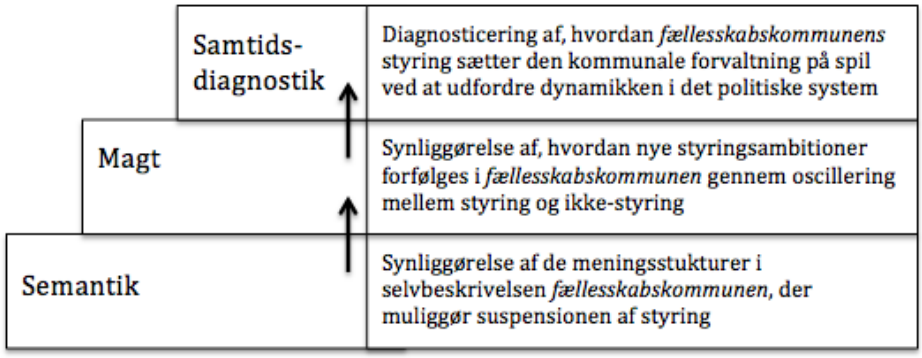
> "Diagnostik handler altså om at udpege det aktuelles former og bestemme de grundproblemer, som formerne medfører. Det handler om at beskrive, hvad der sættes på spil, givet en bestemt ordning af det sociale." (Andersen 2012b: 21)

Med de to analyser har vi netop søgt at indkredse, hvordan det sociale ordnes ved at undersøge *fællesskabskommunens* styring. Det er i forlængelse heraf, at vi med diagnosen afslutningsvist indkredser, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil som en konsekvens af fællesskabskommunens udvikling af det styringsmæssige mulighedsrum (jf. Andersen 2014a: 63).

2.3.3. Specialets progression

De her præsenterede blikke forfølges med henblik på besvarelsen af hver sit arbejdsspørgsmål og følgelig den overordnede problemformulering. Alle tre blikke tager udgangspunkt i interessen for selvbeskrivelserne som udtryk for en hybrid styringsidentitet. Vores overordnede iagttagelsespunkt er på den måde *fællesskabskommunen som styringshybrid.*

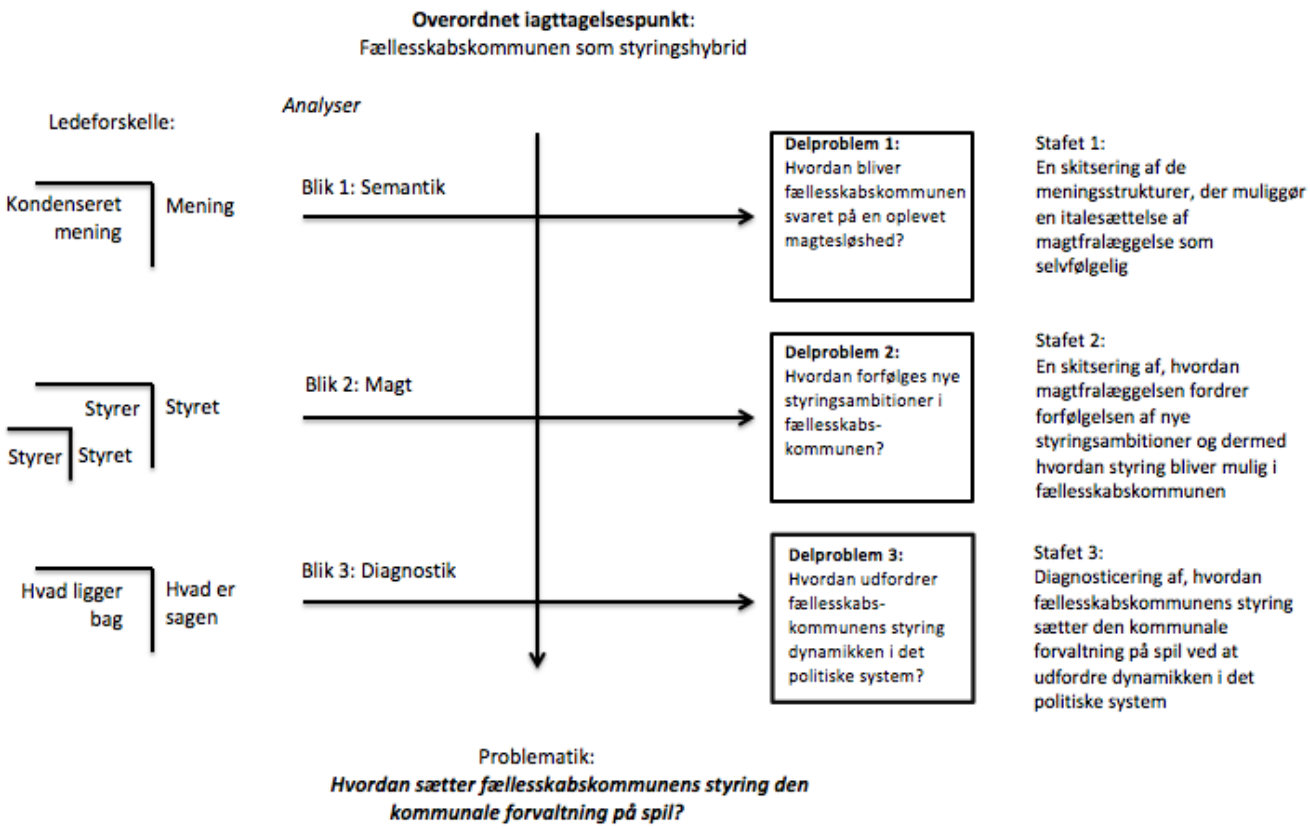
Semantikanalysen giver i dette speciale blik for, hvordan fællesskabskommunen som selvbeskrivelse rummer meningsstrukturer, der muliggør en suspension af kommunens rolle som styrende og dermed håndteringen af en oplevet magtesløshed. Ved at skifte teoretisk fokus i anden delanalyse får vi i forlængelse heraf mulighed for at se, hvordan kommunerne søger at gøre fællesskabet til genstand for styring med forfølgelsen af nye styringsambitioner. Hvor kapitel 3 indkredser de semantiske strukturer, der muliggør suspensionen, kan vi med kapitel 4 få øje på suspensionen af suspensionen, og hermed, hvordan fællesskabskommunens styring opstår i en konstant oscillering mellem at styre og ikke-styre, mellem at være kommune og fælleskab. Med dette udgangspunkt kan vi slutteligt sætte analysen af fællesskabskommunen som styringshybrid 'udenfor' og spørge til, hvordan den udfordrer dynamikken i det politiske system. Dette blik tilføjer på den måde sidste byggesten til forståelsen af vores overordnede spørgsmål ved at indkredse, hvordan fællesskabskommunen sætter den kommunale forvaltning på spil i det politiske system. De tre blikke og deres bidrag er illustreret i figur 4.



Figur 4: Specialets progression

På trods af specialets tre forskellige blikke ændrer vi gennem opgaven ikke på, *hvordan* vi iagttager. Gennemgående er derfor specialets abonnering på forskelstænkning. De forskelle som guider vores

iagttagelser er opsummeret i figur 5, og betyder altså, at empirien bliver genstandsgjort ud fra samme formel, men med en ny iagttagelsesledende forskel, der former blikket forskelligt. Ledeforskellene sikrer afstanden til det iagttagne, idet de disciplinerer de analytiske iagttagelser og gør kommunernes kommunikation til genstand for iagttagelse som henholdsvis kondenseret mening og hybrid styring (jf. Andersen 1999: 154). Afslutningsvist gør vi disse blikkes pointer til genstand for den diagnostiske forskel. Operationaliseringen af de tre blikke er illustreret neden for:



Figur 5: Operationaliseret analysestrategi

Kapitel 3

3. *Fællesskabskommunen* som selvbeskrivelse

Første del af specialets analyse abonnerer på Niklas Luhmanns semantiske begrebsapparat i en videreudviklet udgave, som muliggør iagttagelsen af vores genstand – *fællesskabskommunen* – og analysen af, hvordan nye meningsstrukturer bliver svaret på en oplevet magtesløshed i kommunerne. Luhmann definerer semantik som *"specific structures that link communications by making forms of meaning available which the communication systems treat as worthy of preservation*" (Andersen 2011: 253). Semantikken er særligt velegnet til at iagttage håndtering af magtesløsheden, idet blikket gør det muligt at iagttage, hvordan mening kondenseres og tilvejebringer et reservoir af former, som kan bruges af kommunerne i bestræbelserne på at suspendere sig selv som styrende (jf. Andersen 1999: 163). Ved at undersøge det semantiske betydningsrum i kommunernes selvbeskrivelser kan vi altså indkredse hvilke kommunikative strukturer, der regulerer de relevante bidrag i kommunikationen, og hvordan det bliver muligt at italesætte fællesskabet som selvfølgeligt (Esmark 2010: 244). Det følgende præsenterer de teoretiske forudsætninger, der gør denne analyse mulig.

3.1. Teoretiske forudsætninger for analysen

Oprindeligt definerer Luhmann sit semantikbegreb i tæt relation til samfundets funktionelle differentiering, hvorfor han også selv primært beskæftigede sig med, hvordan den funktionelle differentiering fordrede semantisk udvikling, såkaldt kultiveret semantik. Kultiveret semantik står i modsætning til såkaldte ukultiverede eller useriøse semantikker, som ikke er betingede af samfundets strukturer (Andersen 2011: 262; Stäheli 1997: 133-4).

I nærværende speciale argumenterer vi imidlertid med Andersen (2011; 2014b) og Stäheli (1997) for en mere dynamisk forståelse af semantikken, der gør det legitimt også at undersøge nutidige semantikker uden kultiveret karakter: *"Opblødningen af forholdet semantik/struktur er nødvendigt for, at semantikanalysen kan bidrage bredere (…) og give systemteorien større empirisk og diagnostisk sensitivitet*" (Andersen 2014b: 66-7). På den måde får vi blik for den nutidige udvikling i kommunernes selvbeskrivelser. Her har Luhmann primært blik for den kultiverede semantiske selvbeskrivelse i det politiske system, nemlig *staten* (Luhmann 2000b: 527). Vi er interesserede i en anden type selvbeskrivelse, nemlig kommunernes. For så vidt følger vi Luhmann, når han hævder, at: "*all self-awareness and all communication about the system within the system needs self-simplifying devices, i.e. identities*" (Luhmann 1990a: 166). Vi hævder dog, med Stäheli, at det politiske system rummer multiple forsøg på identifikation gennem forskellige selvbeskrivelser. Her er det kommunernes selvbeskrivelse og dens udvikling, der interesserer os:

> "(…)more complex modern systems require institutionalized forms of second order observation of their own observations. It is here that the notion of self-description becomes

> crucial since it explains how these self-observations are fixed and how they become repeatable. It is only through self-description that the identity of a system is produced." (Stäheli 1997: 137)

Vi mener ikke, at Luhmann udelukker denne nuance fuldstændigt, idet han eksempelvis anerkender, at der i systemer kan opstå behov for at påvirke deres muligheder og selektioner og *"ikke helt overlade deres udvælgelse til tilfældet"* (2000b: 520). Det betyder således, at sociale systemer orienterer sig mod sig selv i difference til deres omverden:

> "Self-description occurs when the social system stops its operations long enough to consider itself as a unit, giving itself a name and naming what it is not. Self-description involves the writing of a self-reflective narrative, an "autological" text that integrates distinctions made in the social, temporal, and functional dimensions." (oversat i Lee 2000: 325, for original se Luhmann 1997b: 880)

Vi interesserer os i forlængelse heraf for, hvordan kommunerne tilsyneladende reflekterer over sig selv i relation til deres omverden på nye måder. Med analysen af et gennemgående semantisk begrebsreservoir knyttet til selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen,* får vi blik for, hvordan selvbeskrivelsen er i udvikling mod at kunne håndtere den oplevede magtesløshed ved at tilbyde en stabil selvbeskrivelse, der kan svare på et væld af forskelligartede situationer (jf. Stäheli 1997: 137-8).

Flere begrebsafklaringer er nødvendige, før vi påbegynder analysen. I det følgende gennemgås de teoretiske nøglebegreber, som er centrale for vores analyse: *mening, begreber, tre meningsdimensioner* og *re-entries.*

3.1.1. Mening

Med det semantiske blik iagttager vi med forskellen kondenseret mening/mening. Det vil sige, vi blikker de meningsstrukturer, som går igen i kommunernes kommunikation. Mening definerer Luhmann som markeringen af noget aktuelt inden for en horisont af potentialitet: *"The structure of meaning is the structure of this difference between actuality and potentiality. Meaning is the link between the actual and the possible, it is not one or the other"* (Luhmann 1985: 102). Mening er altså enheden af forskellen aktualitet/potentialitet, og væsentligt er det, at mening ikke symboliserer hverken ontologiske eller metafysiske dimensioner, men snarere skal forstås fænomenologisk – som det, der træder frem på et givent tidspunkt (ibid. 101). Det betyder også, at mening og den aktuelle markering er grundlæggende ustabil, fordi den ingen nødvendighed har: *"Actuality is certain, but unstable, and potentiality is uncertain, but stable"* (ibid.). Potentialitet består her i horisonten af andre mulige aktualiseringer – det potentielt mulige som den givne aktualisering midlertidigt udelukker (Andersen 2011: 253).

Semantik håndterer meningens ustabilitet ved at kondensere mening i givne former, som river sig løs fra en given aktualiserings midlertidighed. Kondenseringen betyder, at en mangfoldighed af mening fanges i en enkelt form, som ikke forgår, men i stedet står til rådighed for kommunikationen (Andersen 1999: 143). Semantikken arrangerer altså mening i særlige strukturer, som kommunikationen behandler som bevaringsværdige og dermed løbende gen-aktualiserer: "*Whereas meaning expresses specific operations the concept of semantics expresses condensed and generalized forms of meaning available to communicative operations*" (Andersen 2011: 253). Når vi undersøger selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* iagttager vi dermed, hvilken mening kommunikationen behandler som bevaringsværdig, og hvordan kommunikationen former mening på nye måder ved at omarrangere forskellen mellem det aktuelle og potentielle. Mening kan principielt kondenseres ind i flere former, men Luhmann selv beskæftiger sig primært med *begrebet* som semantikkens form. I det følgende en kort gennemgang heraf.

3.1.2. Begrebet

Når vi er interesserede i semantisk at undersøge *fællesskabskommunen*, er det begreber, vi kigger efter. Hvor den semantiske ledeforskel er kondenseret mening/mening, konditionerer vi her kondenseret mening til formen *begreb*.

Luhmann begrebsliggør begrebet som enheden af forskellen begreb/modbegreb. Der er intet begreb uden et modbegreb, som så at sige holder det på plads ved at indkredse, hvad det står i modsætning til. I denne opgave er vi interesserede i at undersøge meningsstrukturerne i selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* og herunder bliver flere begreber relevante. Mange centrale begreber brydes op, når kommunerne italesættes som fællesskab (jf. Andersen og Born 2005: 170), og indeværende speciale vil fokusere på tre af dem, nemlig *borger, kommune* og *velfærd.* Blikket for begreberne gør det muligt at indkredse den mangfoldighed af mening, som er kondenseret i begreberne, og dermed også hvilke forventninger begreberne aktualiserer i kommunernes kommunikation:

> "A concept condenses expectations in such a way that many different expectations become condensed into concepts. Concepts are never unambiguously definable (…) To use a particular concept in a communication establishes particular expectations about the continuation of the communication." (Andersen 2011: 254)

Hvad vi synes at kunne ane er, at flere begreber optræder på nye måder i kommunernes kommunikation om sig selv som fællesskab. Denne anelse kan vi forfølge semantisk ved at iagttage, hvordan selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* er konceptualiseret af forskellige former af begreb/modbegreb. Selvbeskrivelsen synes således at aktualisere nye forventningsstrukturer, der muliggør nye roller i det kommunale landskab. En semantisk analyse giver blik for udviklingen i de

semantiske strukturer ved at undersøge, hvordan indlejringen af mening i begreber ændrer karakter over tid og på den måde forandrer det semantiske reservoir, som står til rådighed for kommunikationen (ibid. 255). Derfor kigger vi tilbage til kommunernes foregående selvbeskrivelse – *servicekommunen* – for at se, hvordan centrale begreber har udviklet sig.

Det er vigtigt her at påpege, at en semantisk analyse altid vil undersøge, hvordan begreber aktualiseres på en særlig måde. Når vi hævder at kunne iagttage en ny type selvbeskrivelse i kommunerne, og dermed nye meningsindlejringer i begreberne *borger, kommune* og *velfærd*, er det ikke ensbetydende med, at tidligere semantik og andre forventninger såsom service eller myndighed er forsvundet. Et begreb er altid flertydigt og får mening i den aktuelle kommunikation, som anvender det (Andersen 2011: 254). Det er med andre ord situationsbestemt. Hvad vi er interesserede i at undersøge med det semantiske blik er, hvordan en ny type mening er på spil, som udfordrer den tidligere selvbeskrivelse og aktualiserer andre forventninger og muligheder for det system, her forvaltningen, der anvender semantikken.

3.1.3. De tre meningsdimensioner

Når vi er interesserede i hvilken mening, der er indlejret i selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen,* kan vi undersøge det på tre meningsdimensioner. Mening tager nemlig enten sociale, saglige eller tidslige former. De tre meningsdimensioner kan så at sige opfattes som arketyper, som vi kigger efter i den semantiske analyse for at indkredse hvilke forventninger, selvbeskrivelsens begreber rummer. Det er altså på de tre dimensioner, at vi kan iagttage begrebslige forskydninger og nye forventningsstrukturer (jf. Andersen 2011: 257-8).

Den sociale meningsdimension handler om, hvordan spændingen mellem alter og ego sættes.[5] Det vil sige, hvordan sociale identiteter skabes i enheden af formen os/dem. Spændingen imellem de to betyder, at sociale identiteter altid konstitueres i opposition til noget andet, et 'dem', som agerer modbegreb (ibid.). Vi ser her, hvordan det sociale forhold mellem kommunen og borgerne udvikler sig radikalt med markante nye forventninger til begge parter til følge.

I forbindelse med den sociale dimension er en anden semantisk dynamik relevant, nemlig singularisering. Fordi et begreb kondenserer en mangfoldighed af mening, opstår det også som en generalisering, der så at sige hæver sig over det partikulære, det vil sige den givne kommunikative situation. Begrebet vil dog altid, ifølge Andersen, være fanget i en spænding imellem netop det generelle og singulære (ibid. 259). Selvom et begrebs sociale former antager generel karakter (såfremt en kondensering kan iagttages) er der en tendens til, at det generelle singulariseres. Singularisering illustrerer, hvordan generelle sociale identiteter konstrueres som anknytningsduelige på singulære

[5] Luhmann bruger *alter* og *ego* til at indikere positioneringer i kommunikationen, og de henviser altså *ikke* til subjekter (jf. Vanderstraeten 2002: 84; Luhmann 1996b: 343).

præmisser. Med et blik for forskellen singularitet/generalitet kan vi iagttage, hvordan kondenseringen af mening i begrebet *borger* også handler om skabelsen af en identitet, der kun kan knyttes an til på singulære præmisser.

Den faktuelle dimension handler om temaer og objekter, det vil sige, hvad der aktualiseres som relevante *ting* i kommunikationen. På den måde er den saglige form for mening enheden af forskellen mellem dette og alt andet (ibid. 257). Vi spørger her til, *hvad* fællesskabskommunen er på sagsdimensionen. Hvad bliver velfærd, når kommunen er et fællesskab? Herunder bliver tidsdimensionen desuden interessant. Den tidslige dimension beskriver, hvordan nutiden altid er sat i en spænding mellem fremtid og fortid. Semantisk handler det om, hvordan begreber indeholder en tidslighed, som betragter fortid og fremtid på særlige måder (Andersen 1999: 144; Luhmann 1982: 289-323). Med tidslige former kan vi iagttage, hvordan velfærdsbegrebets saglige mening forskydes til fordel for en tematisering af tidsdimensionen. Meningsindlejringer i velfærdsbegrebets modereres altså gennem konceptualiseringer af fortid og fremtid.

Det er primært social- og sagsdimensionerne, der guider vores iagttagelser af de tre begreber, *borger*, *kommune* og *velfærd*, og det er således på disse dimensioner, vi leder efter det særegne ved *fællesskabskommunen*. Den analytiske vægt ligger på henholdsvis sociale og saglige former, idet det tilsyneladende er her, der sker de største forskydninger af mening og forventninger. Tidsdimensionen optræder som en nuancering af velfærdsbegrebets saglige indhold.

3.1.4. Re-entries: et begreb for tilsyneladende grænsenedbrydning

Som beskrevet indledningsvist er betingelsen for al iagttagelse inden for systemteorien indikation inden for rammen af en forskel. Netop derfor må vi iagttage begreber som sat af forskellen begreb/modbegreb, ligesom de tre meningsdimensioner muliggør iagttagelse af saglige, sociale og tidslige former, der sætter former inden for rammen af hver sin forskel.

Den klare grænsedragning, som forskelle betinger sig af synes dog ikke altid tydelig. I den kommunikative kontekst, som vi undersøger med dette speciale, er det eksempelvis bemærkelsesværdigt, hvordan kommunerne tilsyneladende kommunikativt *nedbryder* grænsen mellem sig selv og sin omverden. Kommune og borgere bliver ét. Det er fristende her at dømme kontinuum inde og forskellen ude. Det er imidlertid ikke muligt systemteoretisk, *"We live upon difference, not unity"*, som Luhmann udtrykker det (1985: 99). Kommunerne kan ikke *ikke* skelne mellem sig selv om sin omverden, fordi de i så fald ville ophøre med at eksistere.

Enten drages der med andre ord en forskel eller også gør der ikke, og forskelle kan ikke opløses (Andersen 2014b: 57). Det tilsyneladende kontinuum konceptualiserer vi i stedet som en re-entry. Re-entries betyder, at en forskel kopieres og genindsættes på indersiden af forskellen. På den

måde bliver ydersiden tilsyneladende en del af sit indre (jf. Andersen 2011: 258). Re-entries er paradoksale, fordi forskellen på en og samme tid er den samme, men forskellig (Luhmann 1990a: 169). Når forskellen begreb/modbegreb eksempelvis genindføres på indersiden, bliver nye forventninger på en gang mulige og umulige (Andersen 2011: 258.).

Med re-entries kan vi i vores analyse undersøge, hvordan selvbeskrivelsen om kommunen som fællesskab 'konstruerer' sin grænsenedbrydning gennem en re-entry på den sociale dimension, som udfordrer servicekommunens ansvarsfordeling. Forventningen om at høste fællesskabet bliver på en gang mulig og umulig, fordi omverdenen – lokalsamfund og borgere – indføres som en del af kommunen uden at være det. Denne re-entry er afgørende for forståelsen af *fællesskabskommunen* og det semantiske begrebsreservoir, som er i udvikling.

Det er dette begrebsreservoir, vi nu vender blikket mod at undersøge.

3.2. Analyse: Vi kan ikke lykkes alene

Med det teoretiske begrebsapparat på plads dykker vi ned i forandringerne i den kommunale selvbeskrivelse. Vi søger at indkredse, hvilke meningsstrukturer, der opstår med iagttagelserne af kommunen som fællesskab, og hvordan de bryder med tidligere iagttagelser af kommunen som serviceleverandør. Omdrejningspunktet for analysen er specialets første arbejdsspørgsmål: *Hvordan bliver fællesskabskommunen svaret på en oplevet magtesløshed?*

For at besvare det spørgsmål kredser nærværende kapitel om at undersøge selvbeskrivelsen som en løsning på et problem. I afsnit 1.2.2. indkredsede vi den tilsyneladende oplevelse af magtesløshed, som akkompagnerer de nye iagttagelser af fællesskab. Vi så, hvordan denne magtesløshed har rod i iagttagelser af økonomiske udfordringer, som også prægede kommunernes selvopfattelse i servicekommunen, og indkredsede samtidig, hvordan den har fået en nuance i form af et afsavn eller mangel, som kun virksomhedstankens modpol, nemlig nærheden, relationerne og fællesskabet, kan kompensere for. Spørgsmålet er i forlængelse heraf, *hvordan* fællesskab bliver svaret på den stigende følelse af magtesløshed? Vi stiller nu skarpt på kommunernes selvbeskrivelser anno 2015 for at undersøge, hvordan kommunerne gør fællesskab til svaret på de oplevede problemer. Analysens omdrejningspunkt er den nutidige kommunikation, og er derfor inddelt tematisk og ikke kronologisk. Vi blikker servicekommunen under hvert tema for at illustrere forandringerne i meningsindlejringerne mellem service- og fællesskabskommunen.

Vores tese er, at fællesskabskommunens meningsindlejringer håndterer magtesløsheden ved at suspendere sig selv som kommune og styrende, og i stedet indsætte borgerne og fællesskabet som ansvarlige for velfærden. Resultatet er et begrebsreservoir, som muliggør kommunikationen at operere med markant nye forventninger til både *borger, kommune og velfærd.*

Vores analyse kredser om fire temaer, som til sammen viser dette reservoir og dets udvikling. Det første tema er fællesskabskommunens ansvarsfordeling, forstået som forholdet mellem helhedssyn og særinteresser. Vi viser, hvordan fællesskabskommunens sociale identitet sættes på en måde, der udvisker skellet mellem os og dem – kommune og borger – ved at gøre begge ansvarlige for helheden. Følgelig kredser andet og tredje tema om at undersøge, hvordan både borger og kommune sættes anderledes som konsekvens heraf. Vi argumenterer for, at borgeren sættes i spændingen mellem *medborger* og *bruger*, og undersøger hvilke nye forventninger, det indebærer. Og samtidig ser vi, hvordan *kommunen* markeres som facilitatoren, der muliggør borgernes bidrag til helheden – *fællesskabet.* Afslutningsvist indkredser fjerde tema, hvordan fællesskabskommunens velfærdsbegreb sættes på en måde, der dyrker potentialer frem for substans. Med de begrebsmæssige forskydninger ser vi, hvordan det bliver muligt at håndtere magtesløsheden. Samtidig får vi også blik for, hvordan de installerer et nyt og afgørende paradoks i kommunikationen, som kommer til at definere fællesskabskommunen.

3.2.1. En ny ansvarsfordeling – "Sammen om nødvendige forandringer"

Udgangspunktet for fællesskabskommunen er en grundlæggende legen med grænserne mellem sig selv og sin omverden, som introducerer både kommune og borgere som varetagere af helhedens interesse. Lad os indkredse hvordan.

Overskriften ovenfor er ikke blot indeværende afsnits titel, men også titlen på Faaborg-Midtfyns Udviklingsstrategi 2015-2030 (Faaborg-Midtfyn Kommune 2014).[6] Heri ligger både en iagttagelse af problemernes uomtvistelighed og hvordan de løses: i fællesskab.

> "Vi løser opgaverne sammen – og gør op med en kultur, hvor kommunen står som myndighedsudøver og serviceleverandør på den ene side og borgerne som modtagere på den anden side." (Middelfart Kommune 2013)

Ved at nedbryde servicekommunens grænse mellem borger og kommune får kommunen blik for borgerne som partnere i håndteringen af magtesløsheden. Fællesskabet må træde til, ikke bare fordi kommunen ikke har ressourcer nok, men fordi *"det er som fællesskab, vi er stærkest"* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2014: 3). Det hænger sammen med, at borgerne ikke blot kan hjælpe kommunen i opgaveløsningen, men også kan bidrage med noget nyt, noget værdifuldt, som kommunen ikke selv kan tilføre (Greve Kommune 2013: 3). Borgerne bliver altså i fællesskabskommunen inviteret ind i et *"forpligtende fællesskab"* (Holbæk Kommune 2011: 4), der tilsyneladende gør de to parter ligeværdige i kampen for velfærdssamfundets overlevelse. At *"løfte i flok"* (Lolland Kommune 2013: 3; Ringsted

[6] Alle referencer i denne analyse henviser til semantikanalysens arkiv – se bilag 1 for kommunale strategier og bilag 2 for KL-materialer.

Kommune 2014: 2; Silkeborg Kommune 2014: 2; 11) iagttages som en attraktiv løsning på kommunens utilstrækkelighed, og borgerne inviteres ind ved at *"sætte fokus på "vi"-følelsen"* (Næstved Kommune 2009: 2) og ved at søge at undgå *"ord som 'kommunen' og 'borgere', fordi de signalerer et 'dem' og 'os'"* (KL 2014d: 23).

Kigger vi tilbage til servicekommunen er det interessant at se, hvordan den udvikling er ganske særpræget for fællesskabskommunen. Servicekommunen opererer nemlig med en klar adskillelse af kommune og borger med heri definerede ansvarsområder, som holder de to begreber på plads (se eks. KL 1985; 1989a; 1989d; 1992; 1995c). Her ser vi således, hvordan kommunen iagttages som en, der både kan og skal tage ansvar for borgerne:

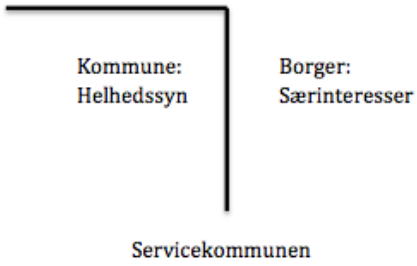
> "(…)langt mere direkte end tidligere hævder det offentlige nu et ansvar for det enkelte menneske. (…) Rolleskiftet har mange naturlige forklaringer. Efterhånden som det bliver vanskeligere at følge med i samfundsudviklingen får de enkelte mennesker vanskeligere ved at træffe alle de foranstaltninger, der kan forhindre, at de får behov for bistand udefra. Der bliver brug for stadig nye offentlige forebyggende foranstaltninger som modtræk mod de for den enkelte stadig mere uoverskuelige vilkår." (KL 1979a: 30)

Kommunerne iagttager her et stigende behov for at skabe kommunale løsninger på de problemer, borgerne oplever. Der er brug for, at kommunen som serviceproducent træder ind og dækker de nye behov, der opstår som resultat af blandt andet kvindernes indtog på arbejdsmarkedet (ibid.). Borgeren kan tilsyneladende ikke overskue sit liv og kommunens opgave bliver at hjælpe. Her optræder brugerinddragelse som guide til at sikre, at borgeren så også føler sig hjulpet (KL 1985: 10; se desuden KL 1989d: 47-8). Brugerinddragelse bliver på den måde servicekommunens sikring af borgernes tilfredshed med de konkrete ydelser (se eks. KL 1991d: 11; 1995b: 13; 1996c; 1997a & b; 2001a; 2002). Interessant er det her, at velfærdsservice måske nok anses som et fælles ansvar, men at brugeren i den forbindelse har løftet sin del gennem skatten (jf. KL 1997a: 26, KL 1999c: 25). Her begynder vi at kunne forstå, hvordan de to begreber, kommune og borger, står i forhold til hinanden i servicekommunen, fordi brugerbestyrelsernes opgave er at repræsentere særinteresser i lokalsamfundene. Kommunens rolle er tværtimod at holde blikket for helheden, noget som borgerne i brugerbestyrelserne ikke forventes at kunne:

> "Uanset holdning skal man som kommunalpolitiker huske, at de valgte bestyrelser og råd udelukkende har et sektorområde at repræsentere. Det betyder, at medlemmerne fagligt kommer meget i dybden men det betyder også, at medlemmerne ikke nødvendigvis ser tingene i et helhedsperspektiv." (KL 1997b: 16)

Kommunens rolle bliver modsat at afveje borgernes ønsker over for "*de nødvendige almene hensyn*" (KL 1996b: 13). Denne opgave er det kun kommunen, der kan påtage sig, idet det kun er herfra, man har overblikket og ansvaret for helheden: *"Kommunen er den institution, der er tættest på borgerne, og som har det klareste overblik over lokalsamfundets behov*" (KL 1989d: 16).

Kommunen har måske nok anlagt et 'kundeperspektiv', men det er også alene kommunen, som kan være "*garant*" for, at den "*uorganiserede almene interesse*" varetages (KL 1997a: 27). Det er altså kommunen, der i sidste ende har ansvaret, overblikket og magten til at afgøre, hvad der er det bedste for borgerne, når der er uoverensstemmelse mellem borgernes ønsker og samfundsmæssige interesser. Kommunen har på den måde ansvaret for at "*balancere særinteresser over for fællesskabet* "(KL 2001a: 18) og forsvare borgerne mod *"bruger-egoisme*" (ibid. 25). I servicekommunen har borgeren på den måde ageret modbegreb til kommunen. En modstilling vi kan forstå som helhedssyn (kommune) over for særinteresser (borger) (se figur 6).



Figur 6: Servicekommunens sociale identitet

Servicekommunens ansvarsfordeling problematiseres i begyndelsen af 00'erne:

> "KL mener, at velfærdssamfundets institutioner måske pålægges et for stort kollektivt ansvar gennem lovgivningen, samtidig med at der i den politiske debat fokuseres alt for lidt på skillelinjen mellem det kollektive og det individuelle ansvar." (KL 2003a: 42)

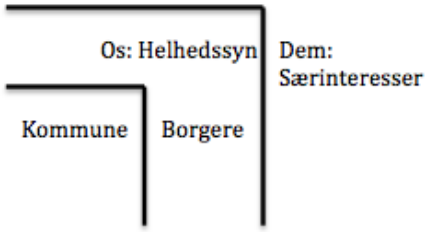
Disse spæde skridt i kommunikationen om borgernes ansvar for kommunernes opgaveløsning er blevet særdeles mere vægtige i dag, hvor kommunerne i høj grad kredser om den samskabende tilgang, som tematiserer, *"at vi alle er en del af, nyder godt af og har et ansvar for at bidrage til det sociale fællesskab efter bedste evne*" (KL 2013e). Tematiseringen af kommunen som et fællesskab skaber således en ny identitet, som udfordrer begrebsparret kommune og borger og de heri indlejrede forventninger. Med udviklingen fra service til fællesskab italesættes begreberne nemlig ikke længere som modbegreber, men fremstilles snarere som en del af samme 'helhed'. Ambitionen i fællesskabskommunen er at udviske "*skellet mellem kommune og borgere – vi er sammen om at udvikle og fremtidssikre velfærden"* (Odense Kommune 2011: 3).

Borgeren inddrages på den måde i kommunens opgaveløsning: "*Det er en invitation til, at alle bidrager til at udvikle såvel den service, som kommunen yder – som den 'service', vi som medmennesker yder til hinanden*" (Haderslev Kommune 2013: 3). Det interessante er imidlertid her, at borgeren på en gang inddrages i opgaveløsningen og samtidig anerkendes for sit bidrag, *netop* fordi borgeren står 'uden for' kommunen og er selvorganiseret: *"Det, der kendetegner medborgerskabet, er en aktiv selvorganiseret handling (…)"* (ibid. 7).

Borgeren skal altså bidrage til kommunen eller 'fællesskabets' opgaveløsning, men på eget initiativ, fordi borgeren kan bidrage med noget af den nærhed og fællesskab, som kommunen 'savner':

> "Uden aktive medborgere ville nutidens velfærd se helt anderledes ud. Uden aktive medborgere ville der ikke være de relationer og fællesskaber, som opstår gennem et aktivt engagement, og som er så værdifulde og meningsfyldte i forhold til at opnå kvalitet i vores liv." (Greve Kommune 2013: 5)

Det er netop i kraft af at være borger og ikke ansat, at noget af værdien ligger. Grænsen mellem borgeren og kommunen nedbrydes altså tilsyneladende, men er stadig synlig i iagttagelserne. Borgeren er en del af kommunen, men er værdifuld netop fordi, han ikke er en del af kommunen. Det der før holdt kommunens sociale identitet fast, *dem – borgerne* – bliver iagttaget som en del af *os'et.* På den måde kan vi se, hvordan fællesskabskommunens sociale identitet er sat på en ny måde, om end stadig i spændingen mellem et os og et dem. Kommunen og borgerne bliver *ikke* én identitet, men begge får i stedet en ny identitet på indersiden af den originale distinktion (se figur 7). Tilsyneladende skal borgerne nu også repræsentere et helhedssyn, da det forbliver forudsætningen for kommunens opgaveløsning.



Figur 7: Fællesskabskommunens sociale identitet

Det er de nye identiteter, som opstår med denne re-entry, vi nu er interesserede i at stille skarpt på. Hvilke forventninger bliver mulige og umulige i kommunikationen om kommune og borger i fællesskabskommunen? Hvilken ny mening indlejres i borgerbegrebet, når de *"inviteres med til at skabe og udvikle den kommunale service som en naturlig del af fællesskabets opgaveløsning"* (Rødovre Kommune 2014: 2)? Og hvad bliver kommunens opgave og rolle når *"Kommune betyder fællesskab"* (Næstved Kommune 2009: 2)? Hvad sker der med henholdsvis kommunens og borgerens ansvar, når de nu begge skal tage ansvar for helheden? Lad os kigge nærmere på de to begreber på skift.

3.2.2. Borgeren i fællesskabskommunen

> "(…)vi skal turde diskutere forholdet mellem borgeren som på den ene side den engagerede medborger, der selv løser sine opgaver og på den anden side som kunden, kommunen skal tage hånd om." (Syddjurs Kommune 2013: 8)

Indledende citat sætter ord på, hvordan betydningen af det at være borger i en kommune er i rivende udvikling med fællesskabskommunen. En af de centrale tendenser i udviklingen er skiftet fra borgeren som en bruger med særinteresser til en medborger med blik for helheden. Vi starter derfor med at analysere dette skift, hvorefter vi dykker ned i, hvad blikket for helheden fordrer af borgeren.

Bruger versus medborger

> ”En bruger agerer som forbruger af samfundets velfærdsydelser og har fokus på, hvilke serviceydelser samfundet tilbyder ham/hende. Det kan f.eks. være en forælder i en skole eller en biblioteksslåner, der fokuserer på hvordan ydelserne tilgodeser vedkommendes konkrete behov, ikke på skolens eller bibliotekets generelle forhold og rolle i samfundet.” (Ballerup Kommune 2008: 5)

> ”Flere borgere skal tage et medansvar (…) Der er brug for en ny balance mellem kommunens ansvar og borgernes ansvar. Der er brug for en ny balance mellem det at være bruger og borger. Længe har denne balance været i brugerens favør, og brugerne har været (for)brugere og stillet krav om rettigheder og overladt et meget stort ansvar til kommunen.” (KL 2013a: 8)

Sådan ser brugeren ud i fællesskabskommunen, og som vi her kan ane, er det borgeren som en bruger med særinteresser, som kommunikationen i stigende grad problematiserer. Borgeren som bruger var imidlertid ganske uproblematisk i servicekommunen:

> ”De offentlige foranstaltninger gøres til borgernes bedste, men man må sande, at der ikke er langt fra være borgernes tjener til at blive borgernes formynder. Det er en politisk udfordring at få trukket grænsen.” (KL 1979a: 10; se også KL 1989c; 1993; 1994)

Kommunen i servicekommunen ønsker ikke at være formynderisk, men tjenerrollen synes derimod attraktiv. Fra 1980’erne og frem forplanter brugertankegangen sig yderligere, og kommunerne indretter sig i større og større grad efter brugerne, som sættes i centrum som kunder (se eks. KL 1985; 1988; 1989a): *”Serviceopgaver bliver bedst produceret i en organisation, som er kundeorienteret (…) Når behovene ændres, må organisationen ændres tilsvarende”* (KL 1991d: 11).

Brugeren er en forbruger – en kunde i velfærdsbutikken – og denne skal intet andet end at repræsentere sit eget perspektiv, eksempelvis i brugerbestyrelserne. Formålet med brugerindflydelsen er således at skabe en platform for borgernes særinteresser (KL 1996b: 6). Heraf følger det også, at *”ønsker til serviceudbygning vil være en følge af større og større brugerindflydelse (…)”* (ibid. 13). Brugernes forventninger problematiseres ikke i servicekommunen, men det anerkendes, at de udfordrer kommunerne: *”Derudover er tendensen, at brugerne af de kommunale serviceydelser i stigende grad stiller krav til kvaliteten af ydelserne. 90’ernes brugere er bevidste og krævende”* (KL 1997b: 38). På den måde fordrer brugernes krav og forventninger løbende omstilling i kommunerne:

> ”Borgerne er ’kritiske forbrugere’ af offentlig service og stiller ’forbrugerkrav’ til både institutioner og kommunalpolitikere. Den kommunale forvaltning er i en ’kundevendt’ omstillingsproces, hvor kvaliteten i borgerbetjeningen – både den elektroniske og personlige – bliver sat under lup.” (KL 1999a: 7)

På den måde orienterer servicekommunen sig altså efter brugeren eller kunden – den *"politisk interesserede forbruger"* (KL 2001a: 10). I starten af 00'erne udfordres den forståelse af borgeren imidlertid, og nye meningsstrukturer byder sig til med *medborgeren: "Begrebet medborgerskab udtrykker, at man som borger er en del af en større helhed"* (ibid. 15). 2001 er første gang, vi finder ordet *medborger* i kommunikationen. Den udvikling fortsætter og i 2004 introduceres medborgeren i direkte opposition til brugeren:

> "Borgerinddragelsen kan forbedres. Ikke mindst med det sigte, at den i højere grad skal inddrage borgerne som medborgere med ansvar over for helheden frem for blot som brugere af bestemte kommunale ydelser." (KL 2004: 5; se også KL 2005)

Brugerens forventninger var lig kundens nogle som kommunerne søgte af efterleve. Med medborgerens indtog i kommunernes kommunikation ser vi derimod et opgør med brugerens forventninger:

> "Der skal lyttes til den enkeltes forventninger, men også være klar information, når forventningerne overstiger, hvad der er muligt. Kunden har altid ret. Brugeren er dog ikke kunde – men borger. Og der vil være situationer, hvor der er gode faglige eller ressourcemæssige grunde til, at forventningerne ikke kan indfries." (KL 2008b: 5)

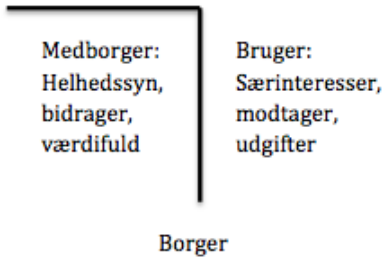
Forventningerne skal ikke altid efterleves, og nogle gange er de urimelige. Tematiseringen af medborgeren skaber følgelig nye forventninger til borgerrollen: *"En medborger agerer som et medlem af (lokal) samfundet og forholder sig til samfundsproblemer ud fra overordnede holdninger, værdier og idealer"* (Ballerup Kommune 2008: 5). Medborgeren kendetegnes her netop ved det overordnede helhedssyn, som før kendetegnede kommunen: *"Det er vigtigt at tage borgerne alvorligt – de ved ofte mere, end vi gør"* (KL 2013c). De aktive medborgere tager med andre ord medansvar (KL 2013a: 9), og på den måde er helhedssynet knyttet til medborgeren og særinteresserne til brugeren:

> "Kommunen er ikke et supermarked, men et fællesskab. Som kommune vil vi gerne fremme, at den enkelte i videst muligt omfang tager ansvar for sig selv, sit liv, sit lokalsamfund og sine fysiske omgivelser (…)" (Egedal Kommune 2012: 4)

Medborgeren er på den måde en aktiv borger, der søger indflydelse og bidrager aktivt til udviklingen i kommunen. Medborgeren deltager i samfundslivet, udviser lokal ansvarlighed og bidrager til at styrke fællesskabet i kommunen (se eks. Fredensborg Kommune 2013: 3; Faaborg-Midtfyn Kommune 2014: 11). Med medborgeren sættes borgeren som en, der har potentialer til at modvirke den mangel, som kommunerne oplever i sin opgaveløsning. På den måde er medborgeren værdifuld, fordi han "*medvirker til at styrke det lokale fællesskab og giver meningsfyldte aktiviteter, som højner det enkelte*

menneskes livskvalitet – både for den der modtager og den, der giver hjælp" (Greve Kommune 2013: 3; se også Faaborg-Midtfyn Kommune 2014: 11).

Iagttagelserne kredser her om en medborger, der *bidrager* til kommunens opgaveløsning overfor brugeren, der *modtager* ydelser. Hvor borgeren i servicekommunen var sat som bruger, agerer brugeren nu modbegreb for medborgeren (se figur 8). Med denne forståelse af, hvordan begrebet *borger* i fællesskabskommunen synes at opstå i spændingen mellem medborger og bruger, begynder vi også at ane, hvordan kommunikationen i fællesskabskommunen synes at markere, at medborgeren passer langt bedre ind end brugeren gør. Lad os undersøge hvordan.



Figur 8: Borgeren i fællesskabskommunen

Medborger versus egoist

Gennemgående i kommunikationen om fællesskabskommunen er det, at medborgeren prioriteres over brugeren:

> "Som samfundsborgere er vi alle i forskellige sammenhænge brugere af samfundets ydelser. Alligevel kan vi skelne mellem borgere der handler som medborgere, og borgere der handler ud fra et brugerperspektiv. Det er netop perspektivet der er forskellen." (Ballerup Kommune 2008: 5)

Selv når du er bruger, altså modtager ydelser, er det medborgerrollen, der bør være perspektivet. Selvom brugerrollen stadig eksisterer i kommunikationen ser vi her, hvordan medborgeren klart favoriseres. Præmissen for det synes at være selvfølgeliggørelsen af fællesskabet: *"Alle, der på den ene eller anden måde står uden for fællesskabet, har jo brug for at blive en del af fællesskabet"* (Næstved Kommune 2009: 2). Anerkendelsen af borgere, som ikke indtræder i rollen som medborgere, synes her at vige (se eks. Køge Kommune 2013; Rødovre Kommune 2014; Aarhus Kommune 2014b). Eller med andre ord; borgerrollen singulariseres tilsyneladende på en måde, så medborgeren bliver den eneste anknytningsværdige rolle for borgerne. Du er borger i kommunen, hvis du er medborger. Eller snarere; kun hvis du er medborger, er du borger i kommunen. Blot for få år tilbage var kommunikationen imidlertid anderledes. Eksempelvis skriver KL i 2004:

> "Det er fundamentalt, at det fortsat er kommunalbestyrelsen, der har den centrale rolle i beslutningsprocessen. Der er mange borgere, der enten ikke magter eller ikke ønsker at engagere sig (…) De har et lige så stort et krav på at blive tilgodeset som dem, der formår at formulere deres ønsker." (9)

Her ser vi, hvordan begrebet om borgeren endnu rummer flere anknytningsmuligheder. Den aktive medborger er en mulighed, men andre anerkendes også, eksempelvis den passive, der ikke ønsker indflydelse. Når vi hævder, at borgerrollen singulariseres, er det fordi, kommunikationen selvfølgeliggør medborgeren og i processen dømmer alternativer ude: "*I Rødovre skal man være borger i lokalsamfundet fremfor forbruger i 'velfærdssupermarkedet'*" (Rødovre Kommune 2014: 2). Én ting er, at forbrugeren dømmes ude. En anden faktor som bidrager til singulariseringen er imidlertid, at brugerrollen i samme omgang værdilades: *"(…)dialogen kan samtidigt være med til at skabe forståelse for helhedsorienterede løsninger, hvor det 'fælles bedste' kan gå forud for et egoistisk 'eget bedste'"* (ibid. 3). Hensynet til helheden er altså vigtigere end hensynet til sig selv.

Opgøret med 'forbrugertankegangen' fordrer på den måde, at den ikke aktive borger dømmes ude til fordel for borgeren, der ønsker fællesskabet (Køge Kommune 2013: 13). Det er sådan, man som borger *bør* føle, fordi præmissen i fællesskabskommunen er, at *alle* bidrager: *"Alle kommunens borgere skal opleve sig selv og hinanden som medborgere, og alle borgere skal føle sig anerkendt og accepteret som medborger. Der er brug for alle, og alle kan bidrage til fællesskabet"* (Næstved Kommune 2012: 7).

Alle borgere i fællesskabskommunen er på den måde medborgere. Det betyder følgelig også, at forventningerne til kommunens borgere ændrer karakter – de er ikke længere brugere. Med medborgerrollens selvfølgeliggørelse problematiseres brugernes forventninger altså: *"Vi skal snakke og brokke os mindre og handle mere*" (Silkeborg Kommune 2014: 2). Brugerens krav på indflydelse i eksempelvis brugerbestyrelser udfordres her. Medborgeren har nemlig ikke krav på at få særinteresser hørt, men snarere pligt til at repræsentere helheden. Forventninger til kommunen må derfor nødvendigvis også altid indeholde forventninger til borgeren selv. De er jo ét. I fællesskabskommunen vil brok typisk lede tilbage til borgeren selv med spørgsmålet 'hvad kan du selv gøre ved situationen?': *"Kommunen skal ikke være den første, man vender sig mod, når noget går skævt. Der skal tænkes nyt om arbejdsfordeling, opgaver og måden, man løser dem på i fællesskabet*" (Aarhus Kommune 2014b: 53; se også Syddjurs Kommune 2013: 6). På den måde relativiseres de forventninger, brugerne var berettigede til at have. Medborgeren er medskaber af velfærden, og det betyder, at han selv må bidrage til at indfri sine egne forventninger: *"Vi skal forlange partnerskab med borgerne; vi skal gøre det klart, at hvis vi stiller rammerne op, så må borgerne stille med de frivillige, der skal fylde dem ud"* (KL 2013c). Medborgeren har således *"forpligtelser – fx som forældre, som pårørende og som naboer*" (Helsingør Kommune 2012a: 95). Med medborgeren udfordres brugerens rettigheder og suppleres med pligter (Køge Kommune 2013: 25). Brugerens særinteresser er dømt ude, og opfordringen til medborgeren synes ganske klar: *"Det bliver hårdt arbejde. For os alle. Også for dig, for der kommer ikke nogen og udvikler Silkeborg Kommune for os. Det skal vi selv gøre, og vi skal gøre det sammen"* (Silkeborg Kommune 2014: 2). Med medborgeren bliver nye forventninger til borgerne altså aktualiseret, fordi medborgeren forpligtes på sit bidrag til helheden. Lad os kigge på, hvad det vil sige.

Demokrati er ikke en tilskuersport[7]

> ”Vi skal være stolte af vores fællesskab og tage ansvar for det. Vi skal ikke sidde og vente på, at nogen kommer og gør tingene for os. Vi skal rejse os op, træde ind på scenen, ind på rådhuset, ind i foreningen, ind i fællesskabet og give vores bidrag. Det er alles ansvar, at Silkeborg Kommune bliver endnu bedre at bo i, lære i, arbejde i, iværksætte i, vokse op i, blive rask i og blive gammel i.” (Silkeborg Kommune 2014: 11)

Fordi kommunen ikke længere har patent på blikket for helheden forpligtes medborgeren på nye måder i fællesskabskommunen. Det bliver essentielt, at borgeren engagerer sig *”bredere i de kommunalpolitiske beslutningsprocesser som medborgere med ansvar for helheden frem for blot som brugere, der er optaget af egne forbrugsmuligheder og mere isolerede interesser”* (KL 2004: 9).

I artikulationerne af medborgerens ansvar finder vi to dimensioner. Dels ansvaret for sig selv – det individuelle ansvar – dels ansvaret for helheden eller *fællesskabet.* Førstnævnte udvikling er i sig selv ikke ny eller enestående for fællesskabskommunen, men illustrerer en efterhånden velbeskrevet tendens imod ansvarliggørelse af borgeren eller klienten (se eks. Järvinen & Mik-Meyer 2003; Mik-Meyer & Villadsen 2007; Andersen 2007; Ratner og Villadsen 2012; Andersen & Pors 2014). Medborgeren har også dette ansvar for sig selv (se eks. Rødovre Kommune 2014: 2; KL 2013f: 7) og skal sætte egne ressourcer i spil i mødet med kommunen, idet *”borgerne som udgangspunkt er de fremmeste eksperter i deres eget liv og derfor har et stort ansvar for at finde vejen til det meningsfulde liv”* (KL 2013d: 3). Medborgeren kan og vil altså selv. Det, der imidlertid gør medborgeren særligt interessant i fællesskabskommunen, er det faktum, at det individuelle ansvar ikke slutter med borgeren selv. Snarere er ansvaret for egen tilværelse koblet til et ansvar for fællesskabet:

> ”(…)kan vi sammen styrke den enkeltes mestring af eget liv – næsten uanset udgangspunkt – vil det styrke inklusionsperspektivet, den enkeltes opfattelse af egen formåen og i sidste ende give flere mennesker mulighed for selv at bidrage til fællesskabet.” (KL 2013d: 7)

Ansvaret for sig selv suppleres altså her af et ansvar for sine medborgere, for fællesskabet. Det interessante er ikke kun, hvad medborgeren gør for sig selv, men hvad han har potentiale til at gøre for andre. Medborgeren er på den måde medansvarlig for et lokalsamfund i balance: *”I Hillerød Kommune tager borgere, politikere og ansatte ansvar for, at det nære fællesskab bidrager til det samlede fællesskab og omvendt”* (Hillerød Kommune 2011: 13). Sagt med andre ord, *”kommunen som fællesskab betyder, at borgeren har et medansvar for udviklingen af fællesskabet”* (Helsingør Kommune 2012a: 94; se også Haderslev Kommune 2013: 13; Mariagerfjord Kommune 2011: 28).

[7] Næstved Kommune 2012: 7

Potentialerne i medborgerens ansvar for fællesskabet består også i, at han naturligt har adgang til en række fællesskaber, som kommunen ikke selv kan dyrke:

> "Som mennesker finder vi netop vores tryghed og eksistensberettigelse i at tilhøre forskellige fællesskaber gennem livet. Det kan være i familien, børnehaven, skolen, fritiden eller på arbejdet. Vi mener, det er et fælles ansvar for alle dem, der allerede befinder sig i et fællesskab, at inddrage dem, der står uden for." (Lejre Kommune 2012: 16)

Vi ser her, hvordan medborgeren får ansvar for at levere noget af det nærvær og den sammenhængskraft, som kommunen føler sig udfordret på. Kommune og medborgere passer så at sige på hinanden (Ringsted Kommune 2014: 2). Medborgeren markeres som en, der har et ansvar *"for at gøre noget, som giver mening og skaber glæde. Eksempelvis ved at støtte op hos de der har brug for det i mit nære netværk eller at være frivillig"* (Silkeborg Kommune 2012: 2).

Det forpligtende fællesskab danner på den måde rammen for borgere, der har blik for deres bidrag til den samlede helhed, det være sig de små eller de store fællesskaber. Den præmis gælder alle borgere. Udgangspunktet synes her at være troen på, at alle borgere *vil* fællesskabet. Vil du være (med)borger, skal du være med i fællesskabet. Med udviklingen i medborgerens ansvar aner vi også, hvordan det bliver kommunens ansvar at sørge for, at borgerne griber ansvaret. Med blikket for hvordan forventningerne til 'dem' – borgerne sættes på nye måder, skeler vi nu til den anden side af distinktionen, nemlig 'os', for hvad sker der med forventningerne til kommunens rolle? Lad os se nærmere på, hvordan kommunen ændrer karakter i fællesskabskommunen.

3.2.3. Kommunen i fællesskabskommunen

> "(…)kommunen kan ikke ændre noget, hvis borgerne ikke er med – og endnu vigtigere, hvis borgerne ikke ændrer noget selv. Flere af de kommunale kerneopgaver udfordrer netop kommunalbestyrelsens hidtidige perspektiv. Det at påvirke holdninger og adfærd er et nyt perspektiv i kommunalpolitik." (KL 2015: 10)

Kommunen i fællesskabskommunen er optaget af at få fællesskaberne til at ske. Kommunerne begynder derfor at interessere sig for at forme og påvirke borgernes holdninger og adfærd sådan, at de bidrager til at mobilisere og udfylde fællesskaberne. Hvor servicekommunen i slutningen af 90'erne synes optaget af at regulere tilgangen til velfærdsydelser med økonomiske midler såsom brugerbetaling, er fællesskabskommunen optaget af at fremelske nye former for velfærd, som tager udgangspunkt i borgernes fællesskaber. Kommunen bliver med andre ord optaget af at påvirke borgerne til at bidrage til *helheden*. En opgave som eksempelvis brugerbetaling ikke løser. Kommunen skal i stedet søge søge at fremme skabelsen af flere medborgere:

> ”Det er vigtigt at skabe et inkluderende og ansvarsfuldt samfund, hvor borgerne oplever at være en del af et fællesskab, hvor man interesserer sig for hinanden, bringes sammen og kan bidrage til at udvikle samfundet. Dét er en politisk opgave, som er anderledes end at styre og prioritere den lokale velfærd (…)” (KL 2013b: 1-2)

Kommunen har nu en rolle som fællesskabsskabende, da medborgerne ikke opstår af sig selv, men i stedet ved, at kommunen *”hjælper borgeren og sætter denne i stand til et samfundsengagement (…)”* (Syddjurs Kommune 2013: 10). Derfor er det også centralt for kommunen at have ambitioner på fællesskabets vegne, fordi *”ønsket om at bidrage kommer ikke af sig selv”* (Faaborg-Midtfyn Kommune 2014: 20):

> ”Som kommune har vi ansvaret for en lang række forhold, der skal være i orden for, at borgernes hverdag fungerer. Det ansvar er vi bevidste om, og vi stræber altid efter at gøre det endnu bedre for at sikre borgerne tryghed og gøre os fortjent til deres tillid. Men vi vil mere end det. Vi er ambitiøse, også på borgernes vegne.” (Holbæk Kommune 2011: 4)

Kommunen skal med andre ord sikre, at fællesskabet – borgerne – træder i karakter og tager del i det ansvar, kommunen tidligere har været ene om at løfte. På den måde skal kommunen i fællesskabskommunen ikke længere stå for afvejningen af stigende forventninger og særinteresser fra forskellige interessenter på egen hånd – som vi indkredsede i afsnit 3.2.1. – i stedet delagtiggøres borgerne i den opgave: *”Både borgere, politikere og ansatte indgår i en større sammenhæng og har et ansvar for at bidrage positivt til helheden”* (Hillerød Kommune 2011: 3). Målet bliver at styrke borgernes oplevelse af kommunen som en helhed: *”En helhed, som vi har et fælles ansvar for”* (Slagelse Kommune 2009: 2).

Kommunen som facilitator af fællesskab

Det stiller imidlertid nye krav til kommunen, fordi de skal drive processen mod flere engagerede borgere, og ikke kun – som i servicekommunen – søge at levere ydelser, der lever op til deres krav. Fællesskaberne skal altså understøttes og opdyrkes, og det betyder, at kommunen i stigende grad iagttager sig selv som facilitator af fællesskaber frem for leverandør af velfærdsydelser:

> ”Helsingør Kommune understøtter fællesskabet ved at skabe fælles referencepunkter og ved at videreformidle de fælles og gode historier. Et fokus på fællesskabet vil være med til at styrke den fælles stolthed og give en større fælles bevidsthed om Helsingør Kommune – som kommune og sted. (…) Det er ambitionen, at fællesskabet hos borgere og virksomheder fremmes.” (Helsingør Kommune 2012b: 3)

> ”At være facilitator handler kort sagt om at være medskaber af sociale og arbejdsmæssige fællesskaber, hvor mennesker oplever, at de kan og er noget og derved opnår handlekraft og styrke til at mestre eget liv.” (KL 2013d: 9)

Med facilitatorrollen ser vi, hvordan kommunens forventninger til sig selv ændrer karakter. Kommunen i fællesskabskommunen skal være coachende frem for sagsbehandlende og skal guide og vejlede frem for at anvise eller visitere (Haderslev Kommune 2013: 13). Det handler i bund og grund om, at mange borgere godt kan *”se sig selv i en mere aktiv rolle, men mangler måske det lille skub, der gør, at de kommer fra tanke til handling”* (Greve Kommune 2013: 5). Kommunens rolle bliver her at facilitere engagementet og fremme det samfundssind, som de iagttager som iboende i alle borgere.

At være *”’facilitator’ for sammenhængskraft i kommunen”* (KL 2015: 8) bliver på den måde fællesskabskommunens sigte. Styrkelse af sammenhængskraften tematiseres som et af målene for kommunens virke, og kommunerne iagttager netværk og civilsamfund som en ressource, man arbejder strategisk med (KL 2013d: 10). Det er en væsentlig forskel fra servicekommunen, som var optaget af at forholde sig strategisk til sig selv og sin organisering, men mindre til sin omverden, altså til mobiliseringen af borgere og civilsamfund. Dermed gør kommunen sig i fællesskabskommunen afhængig af borgernes bidrag, fordi kommunen *kun* kan:

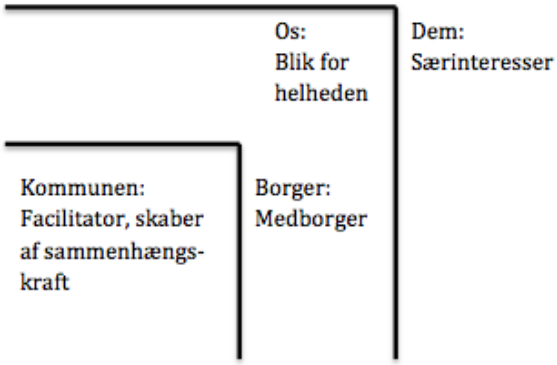
> ”(…)tage initiativ til og understøtte rammerne for fællesskabet, men det er borgere og virksomheder, der via deres interaktion med hinanden gør fællesskabet levende, og det er i interaktionen, at de fælles oplevelser og historier opstår og bliver delt.” (Helsingør Kommune 2012b: 3)

Kommunens rolle er altså ikke at fylde fællesskaberne ud, men snarere at få øje på og være åbne over for nye muligheder og blive ved med at sige *”Tænk hvis…”* (Skanderborg Kommune 2014: 2): *”Vi hjælper borgerne med at udvide grænser og se nye muligheder (…) uden at tage over”* (Middelfart Kommune 2013). Ved at gøre sig afhængige af borgerne på denne måde introduceres også en ny ustyrlighed for kommunen, som på en og samme tid vil skabe fællesskab, men anerkender, at det er umuligt eksplicit at styre: *”frivillighed kan ikke beordres eller bestilles af kommunen”* (Lyngby-Tårbæk Kommune 2013a: 4). Frivillighed og aktivt medborgerskab kan altså tilsyneladende ikke planlægges, *”Initiativet gror i høj grad frem nedefra”* (Greve Kommune 2013: 6), men kommunen kan understøtte det ved at skabe de rigtige rammer for borgerne at mødes indenfor.

Kommunen i fællesskabskommunen anerkender på den måde, at der er områder, som de ikke har magten over: områder hvor de gode ideer skal komme nedefra, og hvor kommunen derfor ikke kan befale, men blot understøtte og inspirere. Alligevel betyder kommunens rolle som facilitator i fællesskabskommunen, at de ikke har løsrevet sig fra at sætte retning på opgaveløsningen således, *”at kommunen opsætter rammerne for en given opgave og dernæst får fx lokalområdet til opgave at løse*

opgaven på deres måde, men inden for de skitserede rammer" (Odense Kommune 2011: 6). Facilitatorrollen bliver dermed en balancegang mellem at sætte rammer uden at fylde dem ud.

Fællesskabskommunens kommune er således kendetegnet ved at være fleksibel, omstillingsparat, coachende, motiverende, nytænkende, dynamisk, vejledende, guidende og facilitator af sammenhængskraft (se figur 9). Kommunens mål er at skabe kompetente medborgere, der kan bidrage med at dække de 'mangler', kommunen oplever ved sig selv. Kommunen søger med andre ord at skabe medborgere, der kan bidrage til at skabe velfærd. Lad os kigge på, hvordan det sætter *velfærd* i fællesskabskommunen.



Figur 9: Kommunen i fællesskabskommunen

3.2.4. Potentialiseringen af velfærd

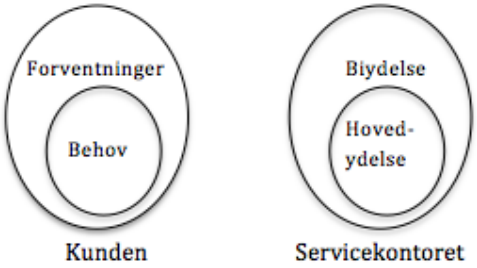
Som vi har set oven for udfordrer fællesskabskommunens sociale forhold mellem kommune og borgere servicekommunens opfattelse af ansvarsfordelingen mellem de to. Ansvaret for borgernes velfærd er ikke længere kommunens alene, og vi aner her et velfærdsbegreb i udvikling. Velfærden skal tilsyneladende skabes i fællesskab af kommunen og borgerne, men hvad sker der med velfærdsbegrebet, når kommunens privilegerede position som velfærdsudbyder udfordres? Når velfærd er et fælles ansvar, hvad er da velfærd? Det er emnet for følgende afsnit, der vil undersøge analysens fjerde og sidste tema, nemlig hvordan velfærd potentialiseres i fællesskabskommunen. Først et tilbageblik på det velfærdsbegreb, der udfordres.

Servicekommunens velfærd

Den klare skillelinje mellem kommunens ansvar og borgerens ansvar (helhed vs. særinteresser) synes opblødt som del af en tilsyneladende naturlig udvikling mod mere fællesskab. Det har imidlertid ikke altid været tilfældet, og velfærd har tidligere været klart defineret som noget, kommunen leverede til sine borgere (KL 1979a: 32; se også KL 1985; 1989d; 1995c).

Servicekommunen anser velfærdsydelserne som uundværlige for samfundet: *"De offentlige tjenesteydelser er afgørende forudsætninger for, at samfundet kan fungere"* (KL 1981: 16), og kommunen definerer derfor flere og flere opgaver som en del af dens ansvarsområde. Servicekommunen er optaget af at tage et direkte ansvar for borgernes velvære og søger at være opsøgende, behandlende og forebyggende (KL 1979a: 10). Velfærd synes her at være kendetegnet ved kommunens løsning af *"elementære opgaver som fremskaffelse af husly, føde, klæder, børneopdragelse,*

ældreomsorg, osv." (KL 1979a: 29). I servicekommunen er velfærd de serviceydelser, som borgerne efterspørger, og kommunens opgave bliver at sørge for, at den velfærd, borgerne modtager, stemmer overens med deres forventninger og behov (se figur 10).



Figur 10: Servicekommunens velfærd (KL 1985: 12)

Det medfører, at servicekommunens menu af ydelser ændrer karakter op gennem 1980'erne: *"Socialforvaltningen gik fra at yde hjælp til de få til at yde service til de mange"* (KL 1990b: 9). KL kalder selv denne udvikling for *"en bred produktudvikling"* (KL 1991a: 11), hvilket ret præcist beskriver, hvordan velfærden iagttages som en menu af ydelser, der udvikledes med fokus på 'kundens' krav og forventninger: *"Kommunerne har hovedansvar for kvaliteten i indholdet af den offentlige service, og det giver et politisk ansvar for, at borgerne oplever en god betjening"* (KL 1997a: 6). Det er iagttagelsen af velfærdsbegrebet som afhængigt af en stadig voksende produktportefølje, der problematiseres med *fællesskabskommunen.* Her iagttaget af KL omkring kommunalreformen i 2007:

> "(…)det betyder en risiko for, at samfundets velfærdsservice tilbydes i "et tyndere lag" til en større gruppe. Altså er der betydelig risiko for at gå fra et første klasses velfærdssamfund til et anden klasses velfærdssamfund. Det vil især svække indsatsen for de borgere, der har de største sociale behov." (KL 2007: 21)

Her ser vi, hvordan fællesskabskommunen problematiserer velfærd som værende produkter eller serviceydelser. Velfærd i fællesskabskommunen kredser i stedet om noget ganske andet.

Fællesskabskommunens velfærd

"Velfærd er ikke noget, der er – det er noget, der sker. Og det er noget, vi skaber sammen" (Middelfart Kommune 2013). Citatet understreger det skifte i opfattelsen af, hvad velfærd er, som anes efter årtusindeskiftet. Det er her tydeligt, at servicekommunens menu af ydelser og service ikke iagttages som attraktiv længere. Ikke blot med udgangspunkt i de økonomiske og prioriteringsmæssige bekymringer, der ellers har været fremtrædende, men simpelthen fordi det ikke er velfærd – velfærd *er* ikke noget i fællesskabskommunen – det er noget mere udefinerbart.

Velfærd markeres her i modsætning til servicekommunens velfærdsbegreb: *"Vi skal gøre op med socialpolitikken som en tjekliste af ydelser og i stedet tage afsæt i, at velfærdssamfundet er skabt af aktive borgere, der kan og vil selv"* (KL 2013e). Velfærdens styrker er at finde i modsætningen til ydelser, der kan krydses af efter en liste, og velfærd markeres altså ikke som kommunens uddeling af

ydelser, om end de selvfølgelig stadig eksisterer (se eks. Greve Kommune 2013: 5). Velfærd findes også – og faktisk primært – 'uden for' kommunen:

> "Velfærd er ikke bare lig de ydelser, der produceres af det offentlige – og særligt af kommunerne. Velfærd skabes i fællesskab. For at opretholde og videreudvikle velfærden i Danmark kræver det, at kommunerne finder nye veje til at løse deres opgaver. En af vejene er at nytænke og styrke samspillet mellem det offentlige, borgerne selv, lokalsamfundet og det private erhvervsliv. Vi skal udvikle det, vi kalder fremtidens velfærdsalliancer." (KL 2014c)

Velfærd kædes her sammen med livskvalitet, og formålet bliver *"at skabe størst mulig værdi for borgeren"* i jagten på *"Det hele menneske"* (Vallensbæk Kommune 2014a: 5; Haderslev Kommune 2013: 7). Velfærd skal skabe værdi for den enkelte, men helt afgørende bliver det, at denne værdi og livskvalitet kun kan skabes i fællesskaber:

> "Et rigt foreningsliv kan skabe det, som den offentlige sektor ikke alene kan skabe: Samhørighed, engagement og samfundssind. Engagerede medborgere styrker den sociale sammenhængskraft. Det gælder både på tværs af aldersgrupper og på tværs af områder." (Holbæk Kommune 2011: 10)

Kendetegnende for velfærdens forudsætning *fællesskabet* er, at det rummer alle de elementer, som kommunen savner i velfærdsligningen. Det er altså de kvaliteter, der også tematiseres som medborgerens styrker, som forventes at vokse frem med fællesskaberne. Som Vallensbæk Kommune udtrykker det, så er det med udspring i fællesskabernes nærvær, at kommunens borgere sættes i centrum (2014a: 4). Fællesskaberne kan altså bidrage med en anden type velfærd, end kommunerne kan. Det er eksempelvis målet med Odsherred Kommunes planstrategi, der vil være en kommune kendt for sin *"autenticitet"* og sit *"nærvær"* (2012: 4).

Kommunernes fokus på, at fællesskabet rummer potentialer, er imidlertid ikke ny. Ser vi tilbage til slutningen af 1970'erne, finder vi også tanker omkring fællesskabernes rolle:

> "Det lokale fællesskab, hvor man solidarisk har stået sammen om at løse nogle lokale opgaver som mere eller mindre krævede fællesløsninger, bygning af lokale veje, hjælp til folk i trang mv.. Lokale fællesskaber hviler på en urgammel tradition." (KL 1979a: 7)

Lokale fællesskaber beskrives her som en af grundideerne i kommunestyret, men det springer i øjnene, at fællesskaberne ses som en løsning på specifikke opgaver, der kræver fælles løsninger. I dag er det noget andet, der markeres som fællesskabernes styrke, nemlig fællesskabernes mangfoldighed og nærvær. Fællesskaberne skal tilsyneladende ikke løse specifikke velfærdsopgaver, men tematiseres som havende en værdi i sig selv, fordi de fordrer relationer og nærvær. Derfor markeres fællesskaberne også som et mål og ikke blot et middel for kommunens indsatser:

> ”Nøgleordet, når vi taler om civilsamfundet i Syddjurs Kommune, er derfor ikke opgaveløsning – nøgleordet er samfundsengagement. Et engagement, som handler om medborgerskab og fælles ansvar.” (Syddjurs Kommune 2013: 4)

> ”Tidlig indsats er blandt andet et spørgsmål om at understøtte borgerens muligheder for at deltage aktivt i fællesskaber. Vi skal fremme borgerens muligheder for at føle samhørighed, at føle sig respekteret og værdsat for den man er og ikke mindst føle sig støttet og forpligtet af andre i sociale sammenhænge.” (Odense Kommune 2011: 5)

Velfærd bliver her markeret som noget, der vokser spontant frem, når borgerne får mulighed for at deltage i *”berigende fællesskaber med nærvær, udfordringer og omsorg til alle”* (Lejre Kommune 2012: 5). Her aner vi, hvordan velfærd markeres potentielt fra sagligt.

Velfærdens temporalitet

Når velfærd tager udgangspunkt i fællesskabet, er det ikke længere udelukkende noget kommunen skal definere eller planlægge. Snarere synes friheden og mangfoldigheden at lide skade, når kommunen planlægger og bestemmer for meget:

> ”Borgerne skal have mulighed for at leve et aktivt liv hele livet og tage ansvar for sig selv og hinanden. Borgerne ved bedst hvad de har af ønsker til et godt liv, og de skal derfor inddrages i udviklingen af kommunen.” (Høje-Taastrup Kommune 2012: 3)

Det er her tydeligt, at velfærd ikke længere er noget, kommunen kan uddele til borgeren ud fra kommunens viden om borgerens og helhedens bedste: *”Måske er det ikke den kommunale medarbejder, men brugeren eller naboen der har den bedste idé til løsningen”* (Greve Kommune 2015: 6). Det er ikke en proces, man kan styre fra centralt holdt, men den skal have lov til at blive omsat til praksis lokalt (Haderslev Kommune 2013: 3).

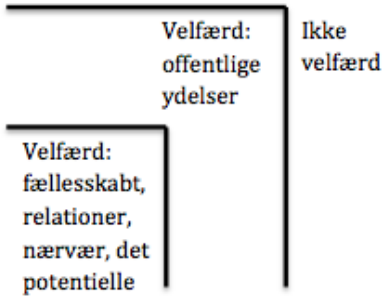
Netop tematiseringen af, at de bedste løsninger opstår ved at holde mulighederne åbne og lade fællesskaberne løse problemerne, som de opstår, er centralt for velfærdsbegrebet i fællesskabskommunen. På den måde er der sket en udvikling i, hvordan man ser på fremtiden. Hvor servicekommunen forsøgte at planlægge sine ydelser efter borgernes ønsker – og samtidig søgte at prioritere disse ønsker for at opretholde fremtidens velfærdsniveau – viger fællesskabskommunen fra at forholde sig til, hvordan fremtidens velfærdssamfund skal tilrettelægges. Fremtiden skal snarere holdes åben, så man har mulighed for at tilpasse sig til de uforudsigelige situationer, som vil opstå. Fællesskaberne muliggør det, fordi de markeres som tomme kategorier, der bibringer spontaniteten, mulighederne og dynamikken:

> ”Velfærd handler om at udvikle potentialer hos alle parter (…) Ved at sætte dynamik i centrum ønsker vi at gøre op med vores tidligere lidt tilbagelænede og forsigtige mentalitet. En mentalitet, som har betydet, at vi er gået glip af muligheder og ikke har fået udfoldet vores fulde potentiale. Det skal ikke ske mere. Vi har så mange muligheder og potentialer, som vi kan få meget mere ud af. Hvis vi tør det, og hvis vi gør det.” (Silkeborg Kommune 2014: 6)

Citatet her peger på, hvad fællesskabskommunen iagttager som servicekommunens problem – at man ikke har turde gribe mulighederne og dyrke potentialerne. Det handler altså om potentialer og muligheder, når kommunen tænker fællesskabet ind i velfærden: det handler om at *”skabe rammerne, der hjælper alle til at realisere deres potentiale”* (Lolland Kommune 2013: 3). Den iagttagede mangel i servicekommunens velfærdsproduktionen søger man at gøre op med ved at høste fællesskabets dynamik og autenticitet:

> ”At blive et dynamisk fællesskab med unikke udfoldelsesmuligheder er således drivkraften bag alt, hvad der sker rundt om i kommunen – både når der bygges nyt, indgås dynamiske partnerskaber og løses kommunale kerneopgaver.” (Silkeborg Kommune 2014: 4)

Fællesskab er altså ikke bare en metode til at få mere velfærd, det er et mål i sig selv. Fællesskab er velfærd. Fællesskabet iagttages som havende en iboende dynamisk natur, som kan være med til at løse fremtidens problemer og udfordringer – udfordringer, som man ikke engang kan forestille sig i dag. Det er fællesskabets natur, der skal bidrage til velfærden, og kvaliteten ligger netop i det udefinerede – i potentialerne og det, der kan opstå. Det interessante er her, at velfærd går fra at være defineret som det, kommunen leverer til nærmere at være defineret som alt dét kommunen ikke kan levere – det ustyrlige, dynamiske fællesskab, der dyrker relationer og nærhed. Denne udvikling illustrerer en forskydning fra tematiseringen af det saglige indhold i begrebet velfærd til en betoning af, hvad velfærd kunne være i fremtiden. Fremtiden fremhæves som det centrale, og med fokus på de muligheder, velfærd i fremtiden kan åbne for, underlægges det saglige indhold af velfærdsbegrebet tidsdimensionen (jf. Andersen & Pors 2014: 38-9). Velfærd bliver derfor først og fremmest kendetegnet ved at være dynamisk, spontant og autentisk. Det skal ikke defineres eller begrænses af kommunen:



Figur 11: Velfærd i forandring

> ”Det er en tilgang til velfærd, som kræver fokus på samarbejde, dialog og nærhed, hvis den helt rette balance og fleksibilitet i opgaveløsningen skal opnås. Det er et arbejde med velfærd, som giver udfordringer – men som tilfører meget værdi både for borgere og medarbejdere.” (KL 2014d: 23)

Fællesskab er altså velfærd, og velfærd er på den måde fællesskabt. Velfærdens værdi er i fællesskabskommunen betinget af nærvær, relationer, potentialer, berigelse, livskvalitet, værdi, engagement og sammenhængskraft. Centralt er det dog, at kommunen viger tilbage fra at definere, hvad velfærd er – velfærd skal være udefinerbart, fordi det skal holde alle muligheder åbne og dermed være potentialitetsskabende. Fællesskabskommunens velfærdsbegreb opsummeres i figur 11.

3.2.5. Opsamling og afsluttende bemærkninger

Med den semantiske analyse har vi indkredset, hvordan den ny selvbeskrivelse om fællesskabskommunen gør det muligt at suspendere kommunerne som styrende og dermed håndtere den oplevede magtesløshed. Til første arbejdsspørgsmål kan vi altså nu svare; med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* kan kommunen handle på oplevelsen af ikke at kunne lykkes alene. Ved at genindføre og 'nedbryde' skellet mellem os (kommune) og dem (borger) bliver det muligt at tematisere et fælles ansvar som selvfølgeligt, hvilket giver både kommune og borger en ny identitet, og sætter velfærd som fællesskabt potentialitet.

Figur 12 giver et overblik over selvbeskrivelsen *fællesskabskommunens* meningsindlejringer, og viser, hvordan tre centrale begreber har fået markant ny mening i fællesskabskommunen i forhold til servicekommunens selvbeskrivelse.

	Ansvarsfordeling	Borger	Kommune	Velfærd
Servicekommunen	Særinteresser (borgere) over for helhed (kommune)	Bruger	Serviceleverandør	Ydelser og service
Fællesskabskommunen	Særinteresser er ude – begge blikker helheden	Medborger	Facilitator af fællesskaber	Fællesskabt nærvær, relationer, det potentielle

Figur 12: Semantisk overblik

De følgende afsnit opsummerer væsentlige pointer fra analysens fire temaer for afslutningsvist at indkredse, hvordan selvbeskrivelsens håndtering af magtesløsheden også introducerer et nyt paradoks i kommunernes kommunikation.

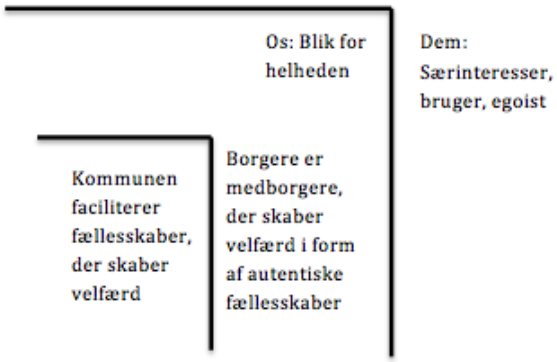
Ansvarsfordelingen

Selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* er særligt fordelagtig til at håndtere magtesløsheden, fordi den gør op med den ansvarsfordeling, der kendetegner *servicekommunen*. I servicekommunen har begreberne kommune og borger holdt hinanden på plads i en begreb-modbegreb-distinktion, som skelnede mellem kommunen som garant for helheden og borgerne som repræsentanter for særinteresser. Med fællesskabskommunen iagttager kommunen ikke længere denne distinktion, men markerer i stedet borgerne som medansvarlige for helheden. På den måde dømmes særinteresser ude

i fællesskabskommunen. Hermed sættes fællesskabskommunens sociale identitet på en måde, der udfordrer tidligere forventningsindlejringer i både *borger*, *kommune* og *velfærd* (se figur 13).

Medborgeren

Borgerbegrebet gennemgår en betydelig udvikling med den ny selvbeskrivelse. Meningsindlejringerne i borgeren i servicekommunen kredsede om *brugeren*, der var kunde i velfærdsbutikken og repræsenterede sine egne særinteresser. Med fællesskabskommunen tematiseres borgeren som *medborger* og vi ser, hvordan brugeren her bliver modbegreb. Borgeren er altså sat i en spænding mellem medborger og bruger. Væsentligt er det, at medborgeren rummer præcis de kvaliteter, som kommunen iagttager som manglende i sig selv. Medborgeren er autentisk, nærværende og har potentiale til at skabe den velfærd, som kommunen ikke lykkes med. På den måde bliver medborgerens formål i fællesskabskommunen at bidrage til *bedre* velfærd. Dette bidrag selvfølgeliggøres, fordi medborgeren modsat brugeren ikke er interesseret i særinteresser, men snarere i helheden – fællesskabets bedste. Servicekommunens interessekonflikt mellem kommune og borger er på den måde væk med medborgeren. De vil begge det samme. Hvor kommunerne med brugeren ikke antog et ansvar for helheden, synes medborgerens ansvar nærmest ubegrænset. Det er et ansvar, der indbefatter hele tiden at undersøge det potentielle ansvar for fællesskabet (jf. Andersen & Pors 2014: 266). På den måde fordrer forventningsstrukturer i borger-begrebet nu en helt anden type deltagelse. Medborgeren forventes at deltage i kommunen, om end på en ganske særlig måde, nemlig ved at dyrke fællesskabet. Singulariseringen af borgeren som *medborger* understreger yderligere dette skifte. Ganske tydeligt er det, at borgeren i fællesskabskommunen er en medborger, der genkender sig selv som en del af fællesskabet – af kommunen – og anerkender ansvaret for at bidrage til dette fællesskab.



Figur 13: Overblik over fællesskabskommunens semantik

Medborgeren i fællesskabskommunen rummer på den måde potentialerne til at forløse fællesskabets potentiale og sikre bedre velfærd, om end der tilsyneladende ikke ligger nogen fast opskrift på, hvordan det forløses. Præmissen synes at være, at blot borgeren genkender sig selv som medborger i fællesskabet, så udløses potentialerne automatisk. Medborgeren har potentiale til at være alt muligt i fællesskabet, og på den måde ligger værdien tilsyneladende netop i det potentielle fællesskab, som følger medborgeren.

Kommunen og den potentielle velfærd

De nye forventninger til borgerne afføder også nye forventninger til kommunen og velfærd. Med italesættelsen af borger og kommune som et fællesskab skabes en ny identitet, hvori kommunen giver afkald på at være ene eksponent for helheden. Ikke desto mindre er det ganske tydeligt, at kommunen ikke skal det samme som medborgeren, og på den måde opretholdes 'os/dem'-distinktionen. Medborgerens værdi ligger nemlig i, at han kan noget andet end kommunen – noget som kommunen har brug for. Kommunens opgave bliver ikke at stå i vejen for medborgerne, men i stedet at fremme samfundsengagementet, så velfærden kan blomstre. Følgelig er det i fællesskabskommunen kommunens opgave at facilitere fællesskaberne og det aktive medborgerskab. På den måde bliver kommunen i stand til at handle på magtesløsheden og skabe det, den 'mangler'. Selvbeskrivelserne muliggør altså en strategisk dagsorden for håndteringen af magtesløsheden – fællesskabet er nemlig forpligtende.

At der er brug for fællesskabet hænger tæt sammen med, hvordan selvbeskrivelsen også rummer nye meningsindlejringer i velfærdsbegrebet. Opfattelsen af velfærd ændrer karakter i fællesskabskommunen, og synes i stigende grad at blive forbundet med netop fællesskab. Fra i servicekommunen at være definerede ydelser leveret af kommunen, udvides velfærd til også at handle om livskvalitet, gode liv, nærvær og relationer. Alt det som kommunen iagttager, at fællesskaberne rummer. Vi ser her, hvordan velfærd handler mindre om egentlige ydelser og mere om det, der kan blive – om potentialerne i fremtiden. De potentielle fællesskaber fordrer i forlængelse heraf velfærd, og bliver på den måde en del af kommunens opgaveløsning.

Interessant er det her, at kommunen iagttager fællesskab og heri velfærden, som noget, der automatisk følger medborgerskabet. Det spontane og autentiske synes at være det attraktive. Iagttagelserne af, at fællesskaberne opstår af sig selv, står imidlertid i kontrast til kommunens iagttagelser af sig selv, som dem, der skal drive det: *"Man arbejder bevidst med at skabe fællesskab og sammenhold i lokalområderne, som engagerer borgerne til at bidrage med egne ressourcer til den fælles velfærd"* (KL 2014d: 23). Selvom kommunerne altså på den ene side iagttager medborgeren og fællesskabet som noget essentielt – noget der bare ér og opstår – er det på den anden side også nødvendigt, at nogen 'får det til at ske'. Med rollen som facilitator, igangsætter og forventningsskaber aner vi altså, at kommunerne på trods af tematiseringen af fællesskabet og enheden af borger og kommune stadig forholder sig til, hvordan de skal styre. Her aner vi, hvordan selvbeskrivelsen installerer et grundlæggende paradoks i kommunikationen. Lad os se på, hvordan det folder sig ud.

Fællesskabskommunens paradoks

I kapitel 2 introducerede vi det hybride begrebsapparat for at forstå fællesskabskommunen som en identitet, der tilsyneladende vil være det, den ikke er, for at være, hvad den er – den vil være en del af

omverdenen – borgerne – for fortsat at kunne være kommune. Med selvbeskrivelsen om fællesskab bliver kommunens identitet på den måde hybrid, fordi den gør sig afhængig af sit 'udenfor' – af fællesskaberne – for at vedblive med at være. Med forståelsen af selvbeskrivelsens meningsstrukturer kan vi i forlængelse heraf nu udkrystallisere det særlige paradoks, som synes at være kendetegnende for fællesskabskommunen. Én ting er nemlig kommunernes stræben efter at være et fællesskab med borgerne. En anden det faktum, at de vedliver med at installere sig selv som dem, der skal facilitere fællesskaberne. Det paradoksale understreges af, at medborgeren og fællesskabernes attraktivitet tilsyneladende består i, at de *ikke* er kommunale. Det ikke-kommunale skal så at sige styrke det kommunale. Medborgeren tilfører en værdi, som kommunens medarbejdere ikke kan, og fællesskaberne skaber en velfærd, som kommunen ikke mener selv at kunne levere. Autenticitet synes at være en ressource som kommunen ikke selv kan skabe, men som de ikke desto mindre skaber en systemintern afhængighed af. Det er tydeligt i kommunernes kommunikation, når de gang på gang tematiserer værdien i det autentiske 'udenfor' – i medborgernes fællesskaber. Det usynlige paradoks, der ligger immanent i selvbeskrivelsen synes derfor at hviske: *Hvordan vil I høste fællesskaberne uden at kommunalisere dem, så de mister værdien?* Vi ser altså i fællesskabskommunen et grundlæggende paradoks mellem kommunalisering og autenticitet. Kommunen anerkender, at den ikke kan skabe autenticiteten, at de ikke kan beordre frivilligheden, mens de samtidig installerer sig selv som dem, der skal facilitere, at det sker. Opfordringen til medborgeren synes i forlængelse heraf at lyde: *"Vær anderledes, så du kan være en del af os"* eller *"Du må kun være en del af os, fordi du er anderledes".*

Paradokset oven for illustrerer, hvordan styringsambitionerne i fællesskabskommunen ikke forsvinder med selvbeskrivelsens suspension af kommunen som styrende, men i stedet fordrer en hybrid styringsidentitet, som må forholde sig til, hvordan fællesskaberne og medborgerens bidrag styres og høstes. Vi ser det i måden, hvorpå meningsindlejringerne i kommune-begrebet ændrer karakter. Kommunen skal facilitere fællesskaberne og mobilisere medborgernes bidrag ind i dem.

Med forståelsen af hvordan selvbeskrivelsen om fællesskabskommunen gør det muligt at håndtere en oplevet magtesløshed gennem en tilsyneladende suspension af sig selv som kommune og som styrende, vil vi – med udgangspunkt i selvbeskrivelsens paradoks mellem kommunalisering og autenticitet – nu skifte blik for at iagttage, hvordan kommunerne stadig søger at styre, at fællesskaberne så også udfolder sig og bliver en realitet. Fra forståelsen af den indledende suspension skifter vi hermed nu fokus til at iagttage, hvordan også den indledende suspension suspenderes for at håndtere paradokset. Næste kapitel søger således at indkredse, hvordan styring i fællesskabskommunen bliver mulig.

Kapitel 4

4. Styring i fællesskabskommunen

Med semantikanalysen på plads vender vi nu blikket mod, hvordan styring bliver mulig i fællesskabskommunen. Forståelsen af selvbeskrivelsens semantiske strukturer efterlader os et sted, hvor bestræbelserne på at skabe medborgere og mobilisere fællesskaber synes tydelige. Interessant er det på den måde, at kommunerne med selvbeskrivelsen bibeholder skellet mellem sig selv og borgerne i kraft af, at de bliver facilitatorer af borgernes fællesskaber. Kommunen skal altså stadig forholde sig til sig selv som styrende. Selvbeskrivelsens indbyggede paradoks gør os følgelig opmærksomme på, at selvbeskrivelsen stiller en række nye spørgsmål til kommunernes identitet som styrende. I dette kapitel forsøger vi at forstå, hvordan selvbeskrivelsens meningsstrukturer forandrer styringen i praksis.

Indeværende speciales fjerde kapitel kredser derfor om at klarlægge kommunerne som styringshybrider for at forstå, hvordan kommunerne navigerer i spændet mellem kommunalisering og autenticitet. Vi vender altså i dette kapitel blikket mod styringsmulighederne i fællesskabskommunen, eller med begrebet fra det hybride begrebsapparat: hvordan suspensionen af styringen også må suspenderes, hvis fællesskaberne skal mobiliseres. Vi søger derfor med kapitlet at besvare specialets andet arbejdsspørgsmål: *Hvordan forfølges nye styringsambitioner i fællesskabskommunen?*

Vores tese er, at selvbeskrivelsens suspension af styringen suspenderes på en måde, der sætter kommunen i en evig oscillering mellem at sætte retning og sætte fri. Med oscilleringen ser vi, hvordan kommunikationen gør paradokset produktivt, men samtidig også, hvordan styringen intensiveres i forsøget på at usynliggøre sig selv.

4.1. Teoretiske forudsætninger for analysen

For at undersøge tesen ovenfor har vi brug for en teoretisk magtforståelse, som gør det muligt at spørge ind til styringsforsøg, der ikke iagttager sig selv som styring. Denne magtanalytik henter vi – ligesom det semantiske blik – fra Niklas Luhmanns teoretiske begrebsapparat, og anvender den i en hybrid form, som gør det muligt at blikke bestræbelserne på ikke-styring som styring. Ved at lægge os op ad Luhmanns magtbegreb får vi således øje på, hvordan magt kan gå i ét med kommunikationen og blive normaliseret og usynlig, uden at dette involverer, at magten forsvinder eller bliver mindre relevant (jf. Rennison 2005: 10). Det udgangspunkt er vigtigt, fordi det giver os mulighed for at blikke, hvordan magten tager nye former gennem hybridens oscillering mellem at styre og ikke-styre. Vi ønsker altså med det her sammensatte magt-begrebsapparat at blikke den særlige hybride magt, der tilsyneladende ikke ønsker at være magt for at forstå, hvordan kommunerne søger at levere på ambitionerne om fællesskab. I det følgende klarlægges først, hvordan vi – med Luhmann – overhovedet blikker magt. Herefter indkredser vi, hvordan et blik for magtens produktive element og

magt som mægtiggørelse gør det muligt at blikke styringsforsøg i fællesskabskommunen. Det her sammensatte begrebsapparatet gør det muligt efterfølgende, på baggrund af semantikanalysens resultater, at indkredse to centrale styringsambitioner; *mægtiggørelsen af medborgeren* og *styringen af det ustyrlige fællesskab*. Det er med udgangspunkt heri, at vi med de to nedslagspunkter i analysen søger at besvare kapitlets arbejdsspørgsmål.

4.1.1. Magt som et relationelt fænomen

Luhmanns forståelse af magt bryder med klassisk magtteori på flere måder, og særligt i sin afstandtagen fra, at magt har en essentiel natur eller en substans, der kan besiddes (Borch & Larsen 2003: 150; 163). Luhmann ser i stedet magt som en særlig form for kodestyret kommunikation, nemlig det politiske systems symbolsk generaliserede medie (Luhmann 1979: 116). Det kendetegnende for et symbolsk generaliseret kommunikationsmedium er at *"the manner of one partner's selection serves simultanously as a motivating structure for the other"* (ibid. 111), og magt muliggør ved sin status herved koordination ved at motivere ego til at lade sine selektioner konditionere af alters (Borch & Larsen 2003: 159). Magts funktion ligger altså i at koordinere kontingente selektioner, og gør det muligt at styrke chancerne for, at ego tilslutter sig alter. Dette betyder ikke, at magt er afhængig af, at der altid er forskel mellem alter og egos selektioner, men fungerer ved at regulere den *mulige* uoverensstemmelse (Luhmann 1979: 114): *"(...)power is an opportunity to increase the probability of realizing improbable selection combinations"* (ibid.). Med denne relationelle forståelse af magt får vi blik for, hvordan kommunerne søger at gøre særlige forventningsstrukturer attraktive for borgerne for på den måde at skabe overensstemmelse mellem ego (borgerne) og alter (kommunen).

Magten består altså af *enheden* af den magtoverlegne og den magtunderlegne, og kan ikke defineres ved forskellens ene side, men formes i relationen mellem de to (Rennison 2005: 25). Når vi ønsker at iagttage magtkommunikation i kommunerne, er det altså magtrelationer, vi kigger efter, og her relationen mellem forvaltningen som styrende og publikummet som styret. Vores iagttagelser guides af magtens form, som er enheden af forskellen magtoverlegen/magtunderlegen, i dette speciale desuden formuleret styrer/styret (ibid.). Sagt med andre ord: Når vi ønsker at få øje på suspensionen af suspensionen, altså forvaltningens stadige forsøg på at styre, anvender vi formen styrer/styret til at guide vores iagttagelser. Forskellen kan siges at være en formalisering af magtkommunikationens motivation i en binær forskel med en positiv og en negativ side, der markerer en præferencestruktur, for magten værende, at mere magt er bedre end mindre magt; at det er at foretrække at være den magtoverlegne, den styrende, hvorfor denne også er på den markerede side af forskellen (jf. Esmark 2005: 239; Andersen 2012a: 2).

Dette udgangspunkt betyder, at vi i dette speciale forstår magt som en relationel proces, der begrebsliggøres, ikke ved sin essens, sit indhold, men ved de konstituerende sammenhænge, der skabes i kommunikationen (jf. Rennison 2005: 10-1; Luhmann 2000b: 180). Følgelig kan man heller ikke beskrive den styrende som årsagen til den styredes selektioner, men snarere som en katalysator, der *"øger sandsynligheden for, at en bestemt begivenhed indtræffer"* (Borch og Larsen 2003: 164). Dette er endnu en af Luhmanns hovedpointer, der adskiller hans magtblik fra klassiske instrumentelle magtteorier: magt er ikke en kausalreaktion, hvor alter har magt til at få ego til at gøre noget, ego ellers ikke ville have gjort (Luhmann 1990b: 156-7). Vi hævder altså ikke, at kommunen dominerer borgerne. Med blikket for kommunen som styrende er vi snarere interesserede i at undersøge, hvordan relationen til borgerne formes på nye måder, der søger at konditionere borgernes anknytning til kommunikationen. Vi får blik for dette med begrebet om dobbeltkontingens: *"(...)power is always a matter of social relation in which action could always have been different on both sides of the relation"* (ibid. 155). Magtens funktion består i *"bridging double contingency"*, det vil sige i at forbinde alter og egos selektioner (Luhmann 1979: 112). Begge parter i den sociale relation skal altså vælge magtrelationen *til*; både den magtoverlegne og den magtunderlegne har potentielt flere muligheder og skal aktivt vælge at knytte an til det alternativ, magten byder til. Magt søger at fiksere denne handlingskontingens ved at indkredse specifikke forventningsstrukturer gennem reduceret kompleksitet (Luhmann 1976: 512). Hver foretaget selektion indkredser desuden mulighederne for efterfølgende selektioner: *"The selection made by alter limits ego's possible selections (...)"* (Luhmann 1979: 113). På den måde vil styring altid være alters styring af egos selvstyring, fordi sidstnævnte styrer sig selv ud fra sin tolkning af alters intentioner (jf. Luhmann 1997a: 46). Magtkommunikationens succes må derfor ses i lyset af dens muligheder for at forme efterfølgende kommunikationer i dens billede (jf. Rennison 2005: 16).

Med Luhmanns begrebspar inklusion/eksklusion får vi her desuden blik for, hvordan kommunikationen søger at sætte relationen på en særlig måde ved at dømme hvad og hvem, der er relevante og på hvilke betingelser (Luhmann 2002: 124). Inklusion og eksklusion handler ikke om, hvorvidt personer kan være en del af samfundet eller kommunen, men er et udtryk for en systemintern ordning af kommunikationen: hvad (og hvem) er relevant og hvad er ikke (ibid. 135). Med semantikanalysen som grundlag kan vi eksempelvis se, hvordan kommunikationen markerer medborgeren som en anknytningsattraktiv og kommunikationsrelevant rolle.

I forhold til magtrelationen mellem kommune og borgere er det desuden værd at nævne, at Luhmann definerer magt i relation til begrebet *negative sanktioner*, som er definerende for magten (Luhmann 1990b: 157-8). Luhmann argumenterer her for, at magten udspiller sig mellem det at benytte alters handling som præmis for egen handling og indførslen af negative sanktioner, det såkaldte undgåelsesalternativ, som begge parter ønsker at undgå (Borch og Larsen 2003: 161).

Væsentligt er det, at de negative sanktioner, ligesom tvang, markerer magtens afslutning, såfremt de aktualiseres. I nærværende speciale giver det imidlertid, med Luhmann, mening at nuancere forståelsen af negative sanktioner som værende betinget af andet og mere end blot fysisk overlegenhed: *"(…)the contemporary welfare state is not adequately characterized on this basis on power [superior psychical violence, red.] alone nor can it be based on it alone, especially politically"* (Luhmann 1990b: 159). I det politiske system ser vi derfor, at de negative sanktioner i stigende grad tager form af tilbagetrækningen eller fraværet af positive sanktioner:

> "If one clearly expects and relies on positive performances, then their withdrawal becomes a negative sanction (…) if assistance occurs with a certain regularity, if services are expected (…) then their loss becomes a threat, their withdrawal a sanction." (ibid.)

Denne nuance illustrerer meget fint, hvordan kommunernes kommunikation om fællesskabskommunen er iagttagelig som magtkommunikation, der former en relation. Underliggende synes nemlig præmissen om mindre velfærd at lure, og på den måde bliver den skjulte trussel om dårligere service en måde at forme magtmediet på. Denne *"potential power of withdrawal"* optræder således i kommunikationen som det undgåelsesalternativ, både kommuner og borgere ønsker at undgå (jf. ibid.).[8]

4.1.2. Et produktivt magtbegreb

Den her beskrevne relationelle magtforståelse har for øje, hvordan magt kan tjene som en 'differensreduceringsmekanisme', der søger at mindske forskellen mellem alters befaling og egos handlingsselektion (Borch & Larsen 2003: 172). Med anvendelsen af semantikken omkring servicekommunen ekspliciteres eksempelvis tydeligt konkrete forventninger til både den magtoverlegne og magtunderlegne, hvormed øvrige potentielle muligheder udelukkes. Luhmann har imidlertid også blik for, hvordan anvendelsen af en differensreducerende magt kan involvere et magttab, idet det henviser ego til bestemte former for anknytning: *"(…)a decision to use power can involve a loss of power at the level of the process of actual power behaviour, i.e. it may mean sacrificing uncertainty, openness, the 'liquidity' of the possible"* (Luhmann 1979: 123). I fællesskabskommunen synes kommunikationen optaget af undgå netop dette og stræber tilsyneladende efter at holde både det aktuelle og det potentielle åbent. Selv om kommunikationen om fællesskab ikke giver konkrete anvisninger eller stiller deciderede krav på samme måde som servicekommunen, får vi med den hybride magtforståelse blik for, hvordan kommunikationen stadig former mediet magt, om end på nye

[8] Negative sanktioner som definerende for magten er blevet kritiseret flere steder (se eks. Borch og Larsen 2003; Borch 2011), blandt andet for at give teorien et ahistorisk præg, ligesom argumentet lyder, at sanktionerne modsiger magtens produktive element. Uden at gå længere ind i denne debat her, vi vil blot bemærke, at vi ikke finder, at denne kritik i tilstrækkelig grad tager højde for netop de positive sanktioners moderation af negative sanktioner som fysisk overlegenhed.

måder end kommunens servicekommunikation gjorde. Forvaltningen bliver refleksiv omkring ikke at ville lukke muligheder ned. Luhmann har selv blik for denne nuance: *"(…)it is possible for indications to be given about where to employ power, but they cannot be entirely specified, because that would eliminate the disposable surplus of potentiality"* (Luhmann 1979: 123).

Med denne nuance tilført magtbegrebet får vi altså blik for, hvordan magtkommunikation kan søge produktivitet ved *både* at reducere og producere kompleksitet på samme tid. Den magtoverlegne behøver således ikke at befale eller eksplicitere sine specifikke ønsker, men kan også søge at overlade dele af kompleksitetsbyrden til den magtunderlegne, for på den måde både at reducere og producere kompleksitet hos den magtunderlegne (Luhmann 1979: 112):

> "The anticipation by the power-subject (…) also relates to the wishes themselves. The power-holder does not even have to command, for even his unuttered orders are obeyed. Even the command initiative can be shifted onto the subject (…)" (ibid. 130)

Kompleksiteten lægges delvist over på borgerne, mens kommunen som styrende søger at konditionere borgernes handlen og selektioner i ønskede retninger. Dette gør magten produktiv, idet ego må handle ud fra sine forventninger til alters forventninger. Derfor står magt også i modsætning til tvang, som markerer magtens endeligt og tabet af magtens funktion. Hvis alter tvinger ego til at adlyde mistes alle de fordele, som det symbolsk generaliserede medie har; kompleksitetsreduktionen bliver ikke distribueret mellem parterne, og alter (her kommunen) må i stedet overtage den fulde kompleksitetsbyrde (jf. ibid. 112).

Fordi vi definerer magt som et relationelt fænomen, er det i forlængelse heraf væsentligt, hvordan magt ikke står i modsætning til frihed, men snarere er betinget af frihed hos begge parter. Kommunens formning af borgernes forventninger forudsætter, at de er frie til at vælge. Det er på den måde kun, hvis både alter og ego har frihed til at selektere mellem alternative handlinger, at magt er nødvendig (jf. Rennison 2005: 8). Derfor intensiveres magten også med friheden, med øget kompleksitet og tilgængelige alternativer (Luhmann 1979: 113). Med et magtbegreb, der har blik for magten som betinget af frihed, kan vi iagttage, hvordan kommunerne faktisk øger deres handlerum ved at øge friheden på begge sider af relationen – ved at 'give borgerne frie tøjler' får også kommunen øget deres muligheder. I fællesskabskommunen synes det tydeligt, hvordan kommunerne markerer potentielle muligheder og frihed som en ressource, og hvordan der tilsyneladende overlades mere kompleksitet til borgerne end tidligere. De må søge at styre sig selv ud fra egne forventninger til kommunens forventninger. Erkendelsen synes at være, at eksplicit styring ikke fordrer selvstyring i fællesskabskommunen, og det er netop her, at hybridens dynamik bliver attraktiv. Magten synes at reflektere over, hvordan dens succesmuligheder øges ved at fremstå som ikke-magt. Styring stræber efter at blive set som ikke-styring. Ved at ligne ikke-magt bliver det muligt *ikke* at lukke ned for den

overskydende potentialitet, der er så attraktiv i fællesskabskommunen. Ved at ligne ikke-styring kan borgernes forventninger formes på nye måder uden at lukke ned for potentialiteten ved at 'befale'.

Med et relationelt og produktivt magtbegreb får vi på den måde blik for, hvordan udviklingen i det semantiske mulighedsrum med *fællesskabskommunen* fordrer nye formninger af magtmediet gennem formen styrer/styret. Disse nye formninger kan vi begrebsliggøre med hybridens oscillering mellem styring og ikke-styring, eller suspensionen af styring og suspensionen af denne suspension. Vi interesserer os altså for, hvordan man styrer selvstyringen, når de specifikke handlingsanvisninger, der kendetegnede servicekommunen, spiller fallit. For at begribe denne proces nuancerer vi vores magtopfattelse med begrebet om magt som mægtiggørelse, som illustrerer, hvordan man fremelsker en borger, der kan styre sig selv.

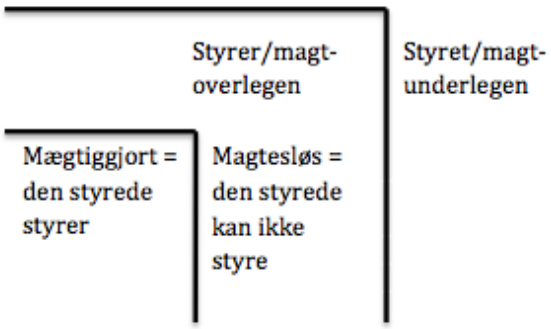
4.1.3. Magt som mægtiggørelse

I forlængelse af ovenstående ved vi nu, at magt udøves, når den magtunderlegne styrer sig selv ud fra fortolkninger af den magtoverlegnes intentioner. Med mægtiggørelse får vi imidlertid blik for, hvordan styringen ændrer karakter i kraft af den oplevede magtesløshed, som selvbeskrivelsen bliver svaret på:

> "Spørgsmålet om mægtiggørelse opstår, når magtkommunikation oplever, at den ikke kan forvente, at den styrede kan styre sig selv, og at magtudøvelse i sig selv virker ødelæggende på den magtunderlegnes styringskapacitet og selvværd. Mægtiggørelse bliver herefter en magtkommunikation, der iagttager sig selv som frigørende. Det er magt, der ikke vil stå ved sig selv." (Andersen & Pors 2014: 242)

Magt til mægtiggørelse skriver sig på den måde ind i den hybride diagnose, og giver os et blik for, hvordan kommunerne søger at konstituere sig som styrende ved at skabe borgere i sit eget billede.

Tager vi udgangspunkt i forskellen styrer/styret, kan vi illustrere blikket for mægtiggørelse med en re-entry (se figur 14). Nuancen bliver, at magtens form nu er magten over den styredes magtrelation til sig selv. Den indledende suspension af magten stiller kommunen i et dilemma, fordi borgerne nu må mægtiggøres for at kommunen lykkes og selv mægtiggøres. På den måde kommer mægtiggørelsen for kommunen til at handle om at gøre borgerne frie i dens billede af, hvad det vil sige. Med ideen om mægtiggørelse forudsætter magtkommunikationen imidlertid ikke længere den magtunderlegnes frihed,



Figur 14: Magt som mægtiggørelse

men vil producere den underlegne som fri i den magtoverlegnes billede af frihed. Bestræbelserne på at mægtiggøre er på den måde en form for styring, der først må dømme folk magtesløse, før de kan blive mægtiggjorte (ibid.). Vi aner det i selvbeskrivelsens klare italesættelse af, at medborgeren ikke opstår af sig selv, men må fremelskes af kommunen.

Ambitionen med mægtiggørelsen synes derfor at blive, at borgerne iagttager sig som en del af fællesskabet på den måde, som kommunen finder attraktivt. Udfordringen for kommunikationen bliver følgelig, hvordan borgerne kan inkluderes i systemet sådan, at de bidrager til fællesskabet. Med selvbeskrivelsen om fællesskab har kommunen så at sige *brug* for borgerne på nye måder. Med mægtiggørelsen aner vi således, hvordan fællesskabskommunen sætter forholdet mellem subsystemerne forvaltning og publikum på spil. Vi får blik for denne udvikling med begrebet om publikumsroller af anden orden. De skitserer nemlig, hvordan publikummet (borgerne) inkluderes som *præsterende* i systemet (kommunen) (ibid. 252). Rollerne gør det muligt at dømme særlige typer af borgere relevante for kommunikationen ved at tilbyde særlige kommunikative anknytningsmuligheder (ibid. 249; se også Luhmann 1982: 140-1; Luhmann 1995: 123-4).

Med selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* formes en medborger, der tager ansvar for fællesskabet. Men hvad er det egentlig for en publikumsfiktion, der synes at præge *fællesskabskommunen?* Eller sagt med andre ord, hvad bliver omdrejningspunktet for kommunens mægtiggørelsesambitioner? For at illustrere det kan vi tage udgangspunkt i den borger, som Andersen og Pors karakteriserer som kendetegnende for potentialitetsforvaltningen; *borgeren som potentialitet*. Med denne publikumsfiktion argumenteres der for, at en særlig type præsterende borger opstår i det politiske system, som forventes at undersøge eget selvforhold og potentialisere sig selv for derefter at realisere sig selv i systemets billede (Andersen & Pors 2014: 247). Vi ser det samme med medborgeren i *fællesskabskommunen*, hvor borgeren inviteres til at præstere i det politiske system – i forvaltningen – i stedet for at være passiv masse (jf. ibid. 240). Imidlertid synes medborgeren i fællesskabskommunen også at udvikle publikumsfunktionen i det politiske system. For selvom ambitionen i fællesskabskommunen måske nok er at *"aktivere potentiale i den enkelte borger"* synes målsætningen ikke udelukkende at være *"livskvalitet for den enkelte"*, sådan som det er tilfældet for *borgeren som potentialitet* (jf. ibid. 245). Medborgerens selvrealisering tjener snarere en funktion i *fællesskabet*. Den publikumsfiktion, som *fællesskabskommunen* dyrker sætter medborgeren som interessant – ikke kun fordi han realiserer sig selv – men snarere fordi han realiserer sig selv for at *bidrage til andres selvrealisering* som medborgere og hermed fællesskabets mobilisering. På den måde synes forestillingen om medborgeren i fællesskabskommunen i virkeligheden at radikalisere *borgeren som potentialitet*, idet styringsgrænsen bliver udvidet til "borgerens fantasi og billeder af sit og andres bidrag til *fællesskabet"* (se figur 15).

	Styringsobjekt	Styringsgrænse
Borgeren som potentialitet	Borgerens kontingente selvforhold	Borgerens fantasi og billeder af sig selv
Medborgeren som potentialitet	Borgerens kontingente **forhold til andre borgere**	Borgerens fantasi og billeder af **sit og andres bidrag til fællesskabet**

Figur 15: Medborgeren som potentialitet, jf. Andersen & Pors 2014: 248

Når vi ønsker at blikke, hvordan kommunerne styrer gennem mægtiggørelse, er det altså den her skitserede publikumsrolle i *fællesskabskommunen,* som er central, fordi den skitserer styringsudfordringen – det handler ikke kun om at skabe frie og ansvarstagende borgere, men snarere om at skabe borgerne i sit eget billede af, hvad det vil sige. Når vi i vores analyse af formninger af magtmediet er interesserede i, hvordan kommunerne søger at styre i fællesskabskommunen, kigger vi altså efter, hvordan de søger at mægtiggøre borgerne på måder, der sikrer, at de præsterer på den rigtige måde i systemet – *at de præsterer i fællesskabet*.

4.1.4. Et blik for magt i fællesskabskommunen

Ovenstående teoretiske ramme giver os mulighed for at blikke selvbeskrivelsen *fællesskabskommunen* i en hybrid styringsoptik – som en styrende identitet, der søger at maskere sin styring for at styre. Vi er optagede af, hvordan kommunen bliver optaget af at skabe fællesskaber. Med den produktive magtforståelse får vi her blik for, hvordan potentialer og kompleksitet bliver noget, som magtkommunikationen søger at dyrke og derfor ikke vil 'kvæle' ved eksplicit styring. Med forståelsen af magt som mægtiggørelse får vi følgelig blik for, hvordan magten i stedet søger at fremelske borgerne, der kan fremelske fællesskaberne. Vi blikker på den måde, hvordan magtkommunikationen sætter relationen mellem kommune og borger på nye måder ved at iagttage, hvordan kommunerne søger at sikre anknytningsattraktivitet ved at oscillere mellem styring og ikke-styring i bestræbelserne på at mægtiggøre borgerne som medborgere. Ved at forsøge at konditionere de styredes handlinger som medborgere søger kommunen at reducere differencen mellem den iagttagede virkelighed og det eftertragtede fælleskab, som selvbeskrivelsen kredser om at realisere (jf. Luhmann 1997a: 48-9). Vi spørger: Hvordan søges denne differens reduceret gennem hybride formninger af mediet magt?

På baggrund af vores teoretiske forståelse af den hybride magtrelation, der opstår med fællesskabskommunen, vender vi nu blikket mod analysen af praksis. Vi starter med at indkredse de styringsambitioner og -udfordringer, som tilsyneladende opstår i kraft af fællesskabskommunens nye semantiske strukturer, hvorefter vi undersøger dem i specialets to kommunale nedslag.

4.2. Analyse: Forfølgelsen af fællesskabskommunens styringsambitioner

Som vi så med semantikanalysen tilbyder selvbeskrivelsen om fællesskab kommunerne en strategisk dagsorden for håndteringen af magtesløsheden ved at inkludere borgerne i et forpligtende fællesskab. Kommunens rolle som igangsætter og facilitator illustrerer imidlertid meget rammende, hvordan det ikke betyder, at styringsambitionerne forsvinder. Snarere ændrer de karakter. Omdrejningspunktet for styringen i fællesskabskommunen synes følgelig at være, hvordan man høster medborgerskabet og fællesskaberne. Med forståelsen af selvbeskrivelsens paradoks mellem kommunalisering og autenticitet ser vi i forlængelse heraf, hvordan kommunerne udfordres i mobiliseringen af fællesskaberne, fordi de bliver afhængige af borgernes selvstyring og autentiske bidrag. Suspensionen af magten må derfor suppleres af en suspension af suspensionen, hvis potentialerne i fællesskaberne skal høstes. I lyset heraf synes særligt to styringsambitioner at gøre sig gældende, som hver desuden akkompagneres af en særlig styringsudfordring.[9] Vi kan indkredse ambition og -udfordring som følger:

Styringsambition 1: Den første styringsambition i fællesskabskommunen synes at være faciliteringen af medborgeren. Fællesskabskommunen er afhængig af medborgeren for at lykkes, men samtidig er erkendelsen, at medborgeren ikke opstår af sig selv, men skal fremelskes. Hvordan får man imidlertid borgerne til at genkende og genskabe sig selv som medborgere med ansvar for egen og andres velfærd? Kommunens igangsætterrolle fordrer her en styringsambition, der kredser om at sætte borgeren i stand til et samfundsengagement. Borgeren skal mægtiggøres i kommunens eget billede af medborgeren, så han bidrager aktivt til fælleskabet og tager ansvar for helheden. Med fællesskabskommunen synes præmissen for kommunens styring at blive borgerens mægtiggørelse som medborger. Men hvordan mægtiggør man borgeren på en måde, så han bidrager til, at kommunen 'lykkes' uden at kommunalisere hans autentiske bidrag? Borgerens mægtiggørelse som *medborger,* der mægtiggør andre borgere bliver udfordringen.

Styringsambition 2: I forlængelse heraf tegner sig konturerne af en anden og forbundet styringsambition, som handler om at facilitere fællesskaberne og deres potentielle værdi for velfærden. Grænser og muligheder skal udvides og kommunerne skal dyrke de potentialer og muligheder, som er gået dem forbi tidligere. En væsentlig del af værdien i fællesskabet består derfor netop i det udefinerbare, fordi velfærd handler om nærvær, livskvalitet og spontanitet. Styringsambitionen bliver her at indfri den værdi, fællesskaberne har for velfærden uden at kommunalisere dem. Velfærd bliver det spontane, den potentielle livskvalitet, som opstår med fællesskabet. Emergensen har en selvstændig værdi her, men hvordan styrer man, at noget

[9] Givet vores systemreference – *forvaltningen i det politiske system* – er vi optagede af de styringsambitioner, der kredser om forvaltningens positionering i det politiske system, her særligt relationen til dets omverden, publikummet (borgerne). Det er oplagt, at der med fællesskabskommunen også opstår styringsudfordringer internt i forvaltningen, som et blik på forvaltningen som *organisation* oplagt kunne forfølge. Eksempelvis; hvordan gearer man en kommunal organisation til at facilitere og mobilisere velfærd?

emergerer? Eller sagt med andre ord; hvordan får man fællesskaber og følgelig velfærd til at 'ske' uden at definere *hvad og hvordan?* Hvordan styrer man, når værdien netop ligger i ustyrligheden? Udfordringen bliver her, hvordan man styrer på en måde, der dyrker det potentielle fællesskab.

Disse to styringsudfordringer er omdrejningspunktet for resten af kapitlet. Vi forfølger dem i to konkrete kommunale cases, hvor 'Trivselsambassadørordningen' i Skanderborg søger at belyse styringsambition 1, mens Rødovre Kommunes 'Netværk i flere generationer' udfolder styringsambition 2.[10] Ved at lave to konkrete nedslag i kommunal praksis er ambitionen at indkredse, hvordan magtmediet formes på hybride måder, der imødekommer udfordringerne og forfølger ambitionerne.

4.2.1. Nedslag 1: Mægtiggørelsen af medborgeren

> "For mig er det også et spørgsmål om, at hvis kommunerne skal overleve, og vi ikke skal blive for fremmedgjort et samfund, så skal vi være bevidste om, at vi har medborgere, der er med til at tage ansvar, tage ansvar for os alle sammen." (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 2)

Sådan svarer Skanderborg Kommunes kommunaldirektør, Lisbeth Binderup, på spørgsmålet om, hvorfor det giver mening for kommunen at arbejde med at styrke fællesskabet. Det handler kort sagt om kommunens overlevelse. Medborgeren placeres her i centrum af kommunen som den ressource, der kan sikre fremtidens velfærd. Netop den opfattelse er omdrejningspunktet for Skanderborgs arbejde med strategien Kommune 3.0, som søger at ændre synet på opgavefordelingen mellem kommune og borgere: *"Ordet kommune gælder ikke længere organisationen, men det gælder hele lokalsamfundet. Så det er det, der er kommunen"* (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 4; se bilag 3a for beskrivelse af strategien). Målet med Kommune 3.0 er på den måde at skabe et inkluderende fællesskab i kommunen, hvor alle bidrager. Her aner vi styringsambitionen, for det er nemlig kommunens medarbejdere, der skal søge at fremelske medborgerne:

> "Jeg vil beskrive det på den måde, at medarbejderen er den playmaker, der går ind og finder ressourcerne hos andre, hjælper folk til at finde ressourcerne, hjælper fællesskaberne til at få fodfæste, at blive dannet og er med til vise mulighederne." (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 4)

Kommunen skal skubbe lidt til fællesskaberne og sørge for, at de opstår og blomstrer, men det er medborgerne, der fylder dem ud. Spørgsmålet bliver derfor, hvordan man sikrer, at borgerne

[10] Vi har valgt at forfølge styringsambitionerne i hver sin case. Det betyder ikke, at begge styringsambitioner ikke er iagttagelige i begge cases. For analysens potens har vi imidlertid valgt at fokusere analysen på hver sin ambition.

genkender sig selv som aktive medborgere, der tager ansvar for fællesskaberne? Hvordan får man borgerne til at tage ansvar for sine medborgere?

For at undersøge den styringsambition i praksis vender vi blikket mod et konkret projekt, der er udsprunget af Kommune 3.0.-tankegangen, nemlig 'Trivselsambassadørordningen' på en af Skanderborgs folkeskoler (se bilag 3a for beskrivelse af ordningen). Her skal forældrene tage en mere aktiv rolle i klassen, ikke bare i forhold til deres eget barns trivsel, men med ansvar for hele gruppen, for fællesskabets trivsel. I forlængelse heraf bliver det interessant, hvordan kommunikationen søger at mobilisere bidraget? Hvordan får man forældre til at se sig selv som ansvarlige for mere end blot eget barn?

Man bliver lykkeligere af at give end af at kræve

I arbejdet med den ny ansvarsfordeling og trivselsambassadørordningen ser vi, hvordan kommunikationen kredser om at skabe nye rammer og forventninger for videre kommunikation. Der arbejdes med anknytningsattraktivitet på nye måder. Lad os se nærmere på hvordan.

For skolelederen på Herskindskolen startede arbejdet med trivselsambassadørordningen eksempelvis med det helt lavpraktiske: navnet skulle ændres.

> "Så kunne vi se, at det gav mening for os at gå ind og arbejde med vores klasseforældreråd og så i stedet kalde det for nogen, der er med til at sikre trivslen, at støtte op om trivslen i hvert fald. Derfor blev de ambassadører for trivslen på stedet, deraf navnet, trivselsambassadører. Vi ændrede navnet klasserådet, satte kryds over det, det findes ikke mere. Nu bliver man valgt til trivselsrådet i hver klasse." (bilag 3b, interview med skoleleder: 1)

Dét, at man som forælder ikke melder sig til et forældreråd, men bliver valgt til trivselsambassadør for en klasse handler ikke bare om ordlyd, men markerer også et skifte i, hvad der forventes og kan forventes af forældrene. Denne ændring sker ikke fra dag til dag, men brugen af begrebet trivselsambassadør i alle skolens materialer former den fremtidige kommunikation om emnet:

> "Så det er vigtigt at italesætte over for begge parter [forældre og lærere, red.] som leder, at der er en anden vinkel ind i det her end der var før. Og det kan jeg mærke, at der er brug for at italesætte. Og det er der stadigvæk. Når jeg så italesætter det, så bliver det på et tidspunkt til en kultur. Og det tager også tid." (ibid. 4)

Kommunikationen søger altså at forme forventninger; at være trivselsambassadør frem for forældrerepræsentant signalerer, at der er brug for en på en anden måde – der er brug for, at forældrene træder til og giver en hånd med at sikre, at alle er en del af fællesskabet. Vi får her tydeligt øje på, hvordan forældrene dyrkes som en medborger, der skal mægtiggøres til at kunne mægtiggøre

andre – han skal bidrage til fællesskabet og til de andre forældres mægtiggørelse, og ikke bare koncentrere sig om sig og sit (som det iagttages, at medlemmer af forældreråd gør). Ved at mægtiggøre medborgere, der kan mægtiggøre hinanden, bliver det naturligt for alle forældre at præstere på skolens fællesskabsambitioner. Det handler altså ikke bare om, at skolen ikke selv kan magte opgaven, det handler snarere om, at fællesskabet er stærkere når *"det er noget vi har sammen"* (ibid. 5):

> "Så forældrene, det kan vi ikke betone nok, deres betydning i virkeligheden, i forhold til vores opgave. Selvfølgelig kan vi noget her på stedet, men hvor kan vi da bare mange gange mere når vi har forældrene med." (ibid. 6)

Kommunikationen fremstiller følgelig forældrene som en gruppe, der naturligt gerne vil løfte dette ansvar. En vilje, der fordres i kommunikationen ved gentagne markeringer af udviklingen fra en individ- til en helhedsorienteret tilgang:

> "Men der er faktisk et step derfra og så til lige pludselig at sige, at vi har et fællesskab. Sådan en ting som trivsel, det er ikke længere den enes ansvar. Vi har altid vidst, at forældrene har et ansvar og skolen har et ansvar, men nu sætter vi det ansvar fælles. Og så er der ikke længere tale om nogen frivillige, der går ind og gør noget, nej vi har pludseligt et fælles projekt, en helhedstanke." (ibid. 10)

Den helhedsorienterede tilgang betyder, at alle markeres som ansvarlige for fællesskabet i klassen. Det understreges yderligere af kommunikationens opgør med brugen af begrebet 'frivillige'. Et opgør der ikke står alene i skolens kommunikation, men er gennemgående i Skanderborg og Kommune 3.0:

> "Det udtryk, vi var aller-enigst om skulle afskaffes, var 'de frivillige.' For hvad betyder det at være frivillig? Det må jo betyde, at der er andre, der arbejder under tvang. Og så er man i øvrigt også ansvarsfri, for man behøver jo i grunden ikke at være der. Men i et borgerfællesskab er der ikke nogle, der er mere frivillige end andre. Der er vi forhåbentlig alle lige engagerede i fællesskabet." (Pleimert 2012)

Ved at afskaffe ideen om, at nogen skulle være mere frivillig end andre, bliver det muligt at tematisere ansvaret som fælles for alle. Det er ikke kun skolen og 'de frivillige', der har et ansvar, og det bliver derfor naturligt at forvente, at alle påtager sig det ansvar, det er, at være en del af det fællesskab, som eksempelvis en skoleklasse er: *"Så på den måde tænker vi herude hinanden ind. Vi er ét fællesskab og vi er afhængige af hinanden"* (bilag 3b, interview med skoleleder: 11).

Rammerne for videre kommunikation sættes hermed på nye måder, der aktualiserer en ny type forventninger til forældrene, som fordrer deres aktive bidrag til trivslen. Om end præmissen for dialogen sættes anderledes, er det ikke nok til at sikre kommunikationens succes. For at lykkes er det

essentielt også at sikre anknytning til den ny type kommunikation. Derfor kredser kommunikationen om at øge anknytningsattraktiviteten sådan, at forældrene knytter an. Det ser vi blandt andet ved, at forældrenes rolle som ambassadører for trivsel, som medborgere for hinanden, ikke kun tematiseres som skolens fordel. Skiftet fra borger til medborger, fra forældreråd til trivselsråd, italesættes som gavnlig for alle parter, også forældrene selv:

> "De skal have en forståelse, så det kan give mening for forældrene. Her er vi så ude i noget, at når det her giver mening, at du sammen med både dit barn og andre børn kan ændre trivslen i klassen, og det var jo i sig selv også et løft fra før, hvor det handlede om dig og dit barn, det er jo udgangspunktet – dig og dit barn – normalt, men ved at flytte det over på det her plan, så kommer vi til at bygge på en anden måde. Med trivslen i klassen, der får forældrene pludselig indblik i, at hov, det handler ikke kun om deres eget barn i klassen, de kan faktisk være med til at løfte den generelle trivsel." (ibid. 5)

Denne tilgang til trivsel sætter fællesskabet i centrum. Det tematiseres her, hvordan det forventes, at forældrene kan agere på vegne af gruppens bedste frem for med fokus på deres eget (barns) bedste, men det gøres samtidig attraktivt for forældrene at knytte an, idet kommunikationen fremhæver fordelene ved mere ansvar.

Forældrenes medansvar for trivslen selvfølgeliggøres følgelig i en sådan grad, at det bliver svært at forestille sig, at der skulle findes forældre, der ikke vil deltage i ordningen. Hvem vil ikke være med til at 'løfte den generelle trivsel'? Idet ansvaret er blevet fordelt i fællesskabet betyder det samtidigt, at fællesskabet vil lide under det, hvis ikke alle løfter deres del. I materiale udsendt til alle forældre lægges der derfor også vægt på, at *"For at grupperne kan blive en succes, er det vigtigt, at alle børn i klassen er med!"* (bilag 3g, informationsmateriale om ordningen). Markeringen af det naturlige i det fælles ansvar usandsynliggør, at der kan findes valide grunde til ikke at ville være med – kun manglen på økonomiske ressourcer kan i en kortere periode udgøre en fuldt ud acceptabel grund (ibid.).

Der synes følgelig ikke at være multiple anknytningsmuligheder til forældrerollen. Som vi også så det med medborgeren i afsnit 3.2.2., værdilades rollen nemlig på en måde, der gør det uattraktivt ikke at ville fællesskabet:

> "Det er igen et spørgsmål om etik. Om man bare skal være en egoist, der sørger for selv at rive mest muligt ned fra hylderne for sin egen vindings skyld eller man er inde at tage medansvar for et fællesskab og et samfund." (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 7)

Selvom det anerkendes, at man ikke kan tvinge alle til at deltage, og at man i stedet skal fokusere på at skabe fællesskabet for dem, der har lyst (ibid. 5), så markerer kommunikationen tydeligt, hvordan man *bør* agere, og andre muligheder dømmes ude som egoistiske. Der er altså ikke en direkte trussel

om repressalier, hvis man ikke vil deltage i fællesskabet, men det ligger underliggende, at man ellers går glip af meget:

> "(…)man bliver lykkeligere af at give end af at kræve. En måde at finde mening i sit eget liv det er, at være en del af et fællesskab, hvor man får lov at føle, at man også er noget for andre og bliver anerkendt for det. Man bliver jo ikke anerkendt som menneske af at få en service. Men man bliver anerkendt som menneske og mærker sig selv bedre, hvis man går ind i et fællesskab på en eller anden måde." (ibid. 7)

Man kan ikke nyde godt af fællesskabet uden at bidrage selv. Og uden fællesskabet mister man alle de fordele, andre nyder: lykke, anerkendelse, mening. Kommunikationen markerer tydeligt, at disse fordele er forbeholdt dem, der genkender sig selv som aktive, ydende, medlemmer af fællesskabet, som *medborgere*. 'Straffen' for ikke at ville fællesskabet er altså en indirekte eksklusion. Man kan selvfølgelig stadig bo i kommunen eller være en del af klassen, men en del af fællesskabet er man ikke, hvis man ikke ønsker at bidrage. Her ser vi, hvordan skolen sætter deltagelse i og bidrag til fællesskabet som deltagelsesbetingelser for inklusion. Eksklusionen forbliver på den umarkerede side, som en uudsagt mulighed, hvis ikke betingelserne opfyldes. Der er derfor ikke en direkte trussel om eksklusion i kommunikationen, men det markeres, hvordan det kun er dem, der lever op til inklusionsbetingelserne for fællesskabet, der er relevante for den videre kommunikation (jf. Andersen 2012b: 156): *"Men sådan det helt overordnede, med at gå ind i fællesskabet og stille sine ressourcer til rådighed for samfundet, der bygger vi på dem, der har lyst"* (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 5).

I forlængelse heraf bliver spørgsmålet imidlertid, hvordan skolen gør 'plads' til de mægtiggjorte borgere. Hvordan skaber man et rum, hvori forældrenes og skolens ansvar kan sameksistere?

Vores ansvar, jeres ansvar

Når fællesskabet ansvarliggøres for trivslen i klassen, åbner det for en ny rolle for skolen og forældrene – forældrene skal genkende sig selv i fællesskabet og skolen skal søge at sikre, at den genkendelse finder sted. Med forståelsen af hybridens dynamik kan vi nuancere, hvordan skolens kommunikation folder forskellen styrer/styret på en måde, der forfølger ambitionen om at mægtiggøre forældrene i skolens billede.

Skolens kommunikation kredser om et billede af forældrene som dem med magten til at styre klassens trivsel. Det er imidlertid interessant, at dette ikke iagttages som naturligt for forældrene, men snarere som noget, der skal hjælpes på vej og italesættes af skolen:

> "I børnehaveklassen er det et krav. Det er en af måderne at italesætte en af de ændrede ting på.

Så når vi har ændret noget, både af navn, men også af gavn, så bliver det ændret af gavn ved, at vi også har en anden adfærd, at vi gør noget andet end vi gjorde før." (bilag 3b, interview med skoleleder: 8)

Når trivselsambassadørordningen startes op i børnehaveklasseindkøringen præsenteres forældrene for ordningen, ikke som et tilbud, men som et krav. For hvad nu, hvis forældrene ikke vælger at knytte an til skolens forestilling om ansvarsfordelingen? Hvad nu, hvis de ikke vil være med til at tage ansvar for trivslen? Kommunikationen er optaget af at sikre sig at ordningen, og dermed fællesskabet, får mulighed for at blomstre op og vokse sig stærkt. De ansvarsfulde forældre skal altså have et skub fra start, der sikrer, at de kommer ordentligt i gang. Det bliver nødvendigt først at gøre forældrene magtesløse, hvorefter det bliver muligt at opdyrke en ny forældrerolle i skolens eget billede. Skolen starter altså med at suspendere sig selv som styrende med opfordringen 'I har ansvaret for fællesskabets trivsel', men må simultant suspendere suspensionen og træde i karakter med et opfølgende krav om efterlevelse:

"(…)det øjeblik det foregår i børnehaveklassen, så er det allerede noget vi gør, og så breder det sig allerede opad. Og som jeg siger, forældrene oplever det i hvert fald så positivt, at nu vil de i gang ovre i børnehaven og vil lave det samme derovre. Så de ser også en fidus der, de oplever ikke kun, at de gør skolen en tjeneste, eller deres egen klasse, deres eget barn, men de må se, det her det giver mening. Så de ønsker det selv." (ibid.)

Vi ser her en styringsudfordring for skolen: På den ene side lægges ansvaret over på forældrene (og der gøres opmærksom på, at det er et ansvar forældrene ønsker og har glæde af), og på den anden side kan man ikke regne med, at de tager ansvaret uden at følge det op med et krav. Resultatet bliver en oscilleren mellem at lægge ansvaret hos forældrene og tage det tilbage, hvor det dømmes nødvendigt. Opfordringen til forældrene synes dermed at lyde: 'tag ansvar – I kan noget andet, end vi som skole kan'. Men samtidig er den konstante bekymring tilsyneladende: 'hvad nu, hvis de ikke gør det rigtigt?'.

Den udfordring søger kommunikationen at adressere ved at sætte retning for ansvaret. Ved at italesætte forældrene som ambassadører for trivsel og skolen blot som facilitator bliver det nemlig muligt for kommunikationen at berøre anderledes emner end tidligere. Skolen har aldrig haft ansvar for eksempelvis sengetider og lommepenge, men idet skolen nu har ansvaret for forældrenes ansvar, så bliver disse emner pludselig naturlige at italesætte for at skabe retning:

"I de her idekatalog, vi har liggende, er der nogle temaer med lommepenge, hvornår man går i seng eller andre ting, man kunne tage op i stedet for? Det ville ikke naturligt komme på banen, hvis det var læren, der skulle sætte dagsordnen, så ville læren ikke nødvendigvis tænke på,

> hvornår er det normalt sengetid på det her tidspunkt, eller hvornår begynder man at drikke øl, eller hvad ved jeg. Men det har vi lagt ind i idekataloget." (ibid. 4)

Med idekataloget (bilag 3f, informationsmateriale om ordningen: 5) ser vi igen, hvordan skolen følger suspensionen af sin styrende identitet op med at suspendere suspensionen: Det er alligevel nødvendigt at træde ind og sikre, at trivselsambassadørerne tager ansvaret 'på den rigtige måde', at de rigtige emner bliver taget op. Ved at trække sig tilbage opstår altså nye muligheder for skolen – emner, der før ikke var på tale, bliver pludselig naturlige for skolen at foreslå forældrene at tage op. Nye styringsmuligheder opstår med magtkommunikationens oscilleren mellem at markere skolen som den ansvarlige og mægtiggøre forældrene til at overtage det ansvar. Det bliver eksempelvis naturligt, at skolen skubber forældrene mod at sikre klassens trivsel, også i fritiden, ved aftensmaden, når børnene lægges i seng eller ser TV (jf. ibid.).

Oscilleringen medfører følgelig et skisma i mellem, hvilke krav og forventninger, der bliver gyldige for henholdsvis skole og forældre. I Kommune 3.0 bliver det nemlig sværere for borgerne at stille krav til kommunen, fordi de oplevede problemers løsning altid først må søges fundet i ens eget engagement: *"(…)i 3.0 tænkningen er borgerne jo kommunen (…) Det med borgere, der stiller krav, det er mest i 2.0 universet, at det giver mening at tænke i de baner"* (bilag 3c, interview med kommunaldirektør: 6-7). På spørgsmålet om, hvorvidt trivselsambassadørerne kan stille krav til lærerne, lyder svaret derfor også:

> "Umiddelbart vil jeg sige nej. Der er en professionalitet i læreregerningen, og den må man værne om og respektere. (…) hvis der er nogle problemer, hvad gør man så? Der kan man gå til læreren, man kan gå til lederen. Men nej, man kan ikke som forældre gå ind og stille krav til læreren om, at nu skal du undervise på en anden måde." (bilag 3b, interview med skoleleder: 9)

Ansvaret for trivslen mødes altså på et tidspunkt af et andet, og stærkere hensyn, nemlig lærerens professionalitet. Her er det altså interessant at bemærke, at forældrene forventes at kunne agere ansvarsfuldt og løfte opgaven i skolens billede, mens forældrenes selvstyring stadig må afrettes og stoppes, hvis skolen finder det nødvendigt:

> "(...)der er forskellige lærere med forskellige holdninger til det her, og hvis man er den lærer-type, der gerne vil køre sit eget, gerne vil sige "det her det står jeg for, det er min klasse, det er mit fag, det kører jeg og jeg skal nok klare det her", så er det jo klart, så er der ikke meget plads til nogle forældre, der står ude og siger "hvad med trivslen", hvis der står en lærer og siger "det har jeg helt styr på". Så kan der selvfølgelig blive et skisma eller et dilemma der i forhold til om

de så skal kobles på, eller om det er okay, at man går ind og siger, de bliver så ikke koblet på, for det har læreren ikke brug for." (ibid. 7)

Citatet rejser en interessant problemstilling, for hvordan håndteres ønsket om mere indflydelse på fællesskabet? Det var som udgangspunkt det, der var ideen med projektet – at få forældrene til at tage ansvar for helheden – men hvordan tackles det af de styrende, når de mægtiggjorte medborgere ønsker mere magt? Spørgsmålet afgøres ikke i kommunikationen, men står tilbage som et tilbagevendende problem for skolen, som synes at må gå på kompromis med sine mægtiggørelsesambitioner, når særlige hensyn opstår. Med skolens oscilleren mellem at styre og sætte fri ser vi her, hvordan skolen søger at gøre plads til forældrenes bidrag.

Hvordan bliver styringen mulig?

Med 'Trivselsambassadørordningen' ser vi, hvordan skolen forfølger styringsambition 1 ved at oscillere mellem at fralægge ansvaret og tage det tilbage. At stå fast som styrende og mægtiggøre forældrene til selvstyring. Skolen styrer igennem en oscilleren, der byder forældrene velkomne med alle de kvaliteter, skolen ikke selv kan byde ind med, men beholder muligheden for at lægge afstand til forældrene igen og dømme deres bidrag irrelevante. Samtidig ser vi, hvordan magtkommunikationen igennem sin oscilleren kan rumme flere emner og dermed 'nå længere ud'.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at skolens succes som styrende afhænger af, at de styrede, forældrene, yder deres. Uden de mægtiggjortes selvstyring og præsteren på styringsambitionen, lykkes styringen ikke. Det bliver derfor en central opgave for skolen at sikre, at de mægtiggjorte mægtiggøres i skolens billede af, hvad der er rigtigt at gøre, om end de må blive ved med at bidrage med det *autentiske andet,* som medborgerrollen gør dem i stand til. Her udfordres skolen, for overstyring risikerer at underminere medborgernes autentiske bidrag. Oscilleringens løsning mellem at overgive ansvaret og trække det tilbage for kun at 'skubbe' forældrene i den ønskede retning (uden at diktere det) søger at skabe rum til autenticiteten. Det betyder imidlertid større kompleksitet for forældrene, idet 'den ønskede retning' ikke er defineret af skolen fra start, men blot udstikkes, når det opleves relevant. Styringens forsøg på ikke at begrænse forældrenes autentiske bidrag betyder dog også, at styringen – i forsøget på *ikke* at overstyre (at diktere forældrenes bidrag) – må styre *mere*; magtkommunikationen må træde til og rette forældrenes selvstyring til hver gang, det dømmes nødvendigt.

Mægtiggørelsen af forældrene som medborgere opstår på den måde som et resultat af samspillet mellem forældrenes selvstyring, der søger at rette ind efter skolens (u)sagte forventninger, og skolens stadige mulighed for styring hvor nødvendigt.

4.2.2. Nedslag 2: Styring af det ustyrlige fællesskab

> "Vi vil skabe mere fællesskab og et bedre lokalsamfund, hvor man både tager ansvar for sit eget liv og medansvar for sin næste. Det kræver en stor indsats af både kommunen og borgerne. Det er en lang proces, hvor de forventninger, som borgere, brugere og kommunen møder hinanden med, bliver ændret." (bilag 4j, visionen 'Sammen om Rødovre': 2)

Sådan lyder målsætningen for visionen 'Sammen om Rødovre', som skal sikre fremtidens velfærd i Rødovre Kommune gennem 11 udviklingsprojekter (se bilag 4a for beskrivelse af visionen). I visionen skriver kommunen videre: *"Kommunen er et fællesskab (…) Den lokale sammenhængskraft er i disse år bl.a. udfordret af den generelt stigende individualisering"* (bilag 4j, visionen 'Sammen om Rødovre': 2). Interessant er det her, at fællesskabet i Rødovre tilsyneladende er truet og følgelig dyrkbart. Her aner vi styringsambitionen, idet det bliver kommunens rolle at styrke og skabe nye fællesskaber.

Det er her, at udviklingsprojektet 'Netværk i flere generationer' er interessant (se bilag 4a for beskrivelse af projektet). Projektets ambition er nemlig netop at etablere netværk og fællesskaber i Rødovre, hvor borgerne får bekendtskaber og på den måde bliver medskabere af deres by (bilag 4f, kommunalt notat om projektet: 1). Det pilotprojekt, som vi har fulgt i forårsmånederne 2015, har således den primære funktion, at det skal være fællesskabsdannende (bilag 4g, kommunalt notat om projektet: 1). Og fællesskaberne har en funktion, de skal nemlig bidrage ind i velfærden. Derfor er det da heller ikke for kommunens blå øjnes skyld, at de skal mobiliseres. Her med projektlederens ord:

> "(…)vi forsøger at sige, hvad er det der kan løfte et samfund, men som ikke koster så meget, som kan gøre, at et menneske har det bedre og derfor ikke kommer til at trække så meget på de sociale ydelser? Vi ved, at hvis man er ensom, så bliver man også nemmere deprimeret, og det er dyrt for os. Så det er en form for forebyggende arbejde på det mentale plan (…)" (bilag 4b, interview med projektleder: 2)

Styringsambitionen kompliceres imidlertid af, at fællesskaberne skal bæres af borgerne selv og defineres af dem. Værdien ligger ganske tydeligt i, at fællesskaberne er autentiske og borgerdrevne: *"(…)fællesskaber er gode at tage afsæt i, da de kan få spændende aktiviteter i gang, få unge, familier, ældre eller andre til at tage ansvar for deres by – åbne Rødovre for borgerne – af borgerne selv*" (bilag 4f, kommunalt notat om projektet: 1). Vi ser her paradokset ganske klart. På den ene side anerkender kommunen, at fællesskaberne har værdi, fordi de er borgernes, og fordi de dermed skaber samvær og nærvær. På den anden side opstår fællesskaberne ikke med mindre, kommunen får det til at ske. Skal fællesskaberne med andre ord tænkes ind i velfærdsligningen, må kommunen tage affære. Paradokset går igen i kommunikationen:

> ”Man kan ikke gå ud og sige til folk, at nu synes jeg I skal køre cykel-rigshaw eller nu synes jeg I skal danse, hvis det ikke lige er det, der passer til dem. Så vi brugte en del krudt på at lave et kommissorium, der hedder, hvordan får vi mærket efter, hvad det er, borgerne vil, kan vi ikke få dem til at sige, hvad er det, vi har brug for her hos os.” (bilag 4b, interview med projektleder: 1)

Tilbage står altså en kommune, der gerne vil, at borgerne sætter noget i gang. Det vigtige er ikke, *hvad* der sker, men at *noget* sker: ”*Vi har ikke lavet målsætninger om, hvilke aktiviteter, der skal komme ud af det”* (ibid. 4). Hvordan styrer man imidlertid denne proces mod mere fællesskab? Hvis værdien ligger i det ustyrlige og borgerdrevne, hvordan sørger man så for, at det sker?

At sætte rammer og sætte fri

For at forstå hvordan kommunen søger at styre processen mod de emergerende fællesskaber, må vi nuancere, hvordan kommunen oscillerer mellem styrer/styret i deres kommunikation. Pilotprojektet i *Netværk i flere generationer* udspiller sig i boligområdet Bybjerget i Rødovre, og udgangspunktet er, at borgerne selv styrer processen. Med projektlederens ord ville det ”*være mærkeligt andet, når det er den form for proces, vi har startet, hvis vi så lige pludselig kommer og siger, at så skal I lave etnisk mad hver fredag (…) vi kører med borgernes idéer*” (bilag 4b, interview med projektleder: 6-7). Imidlertid må kommunen stadig forholde sig til at starte processen og sætte rammerne for den. Med et borgermøde i fælleshuset i Bybjerget inviterer kommunen derfor alle beboerne til en idéaften (bilag 4i, invitation). Udgangspunktet for aftenen er at starte netværk og fællesskaber i området, og kommunens invitation lyder: ”Hvad kunne I tænke jer?” (bilag 4d, noter fra borgermøde: 1). Det spørgsmål bliver imidlertid fulgt op af opfordringen ”…Og hvad kan I selv gøre?” (ibid.), for udgangspunktet er stadig, at borgerne selv skal være initiativtagere og *”finde muligheder og løsninger på de ønsker, de har”* (bilag 4f, kommunalt notat om projektet: 1). Kommunen oscillerer her mellem indledende at sætte rammen (mere fællesskab) for efterfølgende at overlade definitionsretten til borgerne (hvad vil I gerne lave?). Med definitionsretten følger imidlertid også ansvaret for at få aktiviteterne og netværkene til at ske og leve (hvad kan I selv gøre?). Styringsopgaven for kommunen består her tilsyneladende udelukkende i at skabe rammerne for netværkene gennem arrangeringen af borgermøde samt uddeling af en pose penge til de forskellige idéer og netværk, som borgerne igangsætter. På den måde skaber kommunens styring præmissen for borgernes selvstyring. Fællesskabet følger tilsyneladende naturligt af aktiviteterne:

> ”Og så er der forhåbentligt noget, der spirer, så de får lyst til noget selv. Tanken er simpelthen at komme ud og få folk ud af deres stuer og få dem til at have lyst til at dyrke tulipaner sammen, eller hvad det nu måtte være. Som egentlig ikke koster noget særligt, men hvor de

> bare skal ud at møde hinanden (…) det er små dryp, der forhåbentlig sætter et eller andet i gang." (bilag 4b, interview med projektleder: 2)

Her fanges kommunen imidlertid i en styringsknude, for hvordan kan de vide, at selvstyringen så forløber sådan, som de gerne ser det? Eller med andre ord, hvordan sikrer man sig, at fællesskabet så også bliver ved med at blomstre? Her melder en usikkerhed sig i kommunikationen, og målsætningen om at overlade det til borgerne annulleres igen. Eksempelvis på det opfølgende projektgruppemøde, hvor borgernes idéer blev evalueret. Om idéen til en Facebookside for bytteaktivitet mellem borgerne lød bekymringen i projektgruppen: *"Risikoen bliver jo, hvad folk bruger siden til. Hvilke ønsker er ok? Hvordan styrer vi, hvad der bydes ind med?"* (bilag 4e, noter fra opfølgende møde: 3). Også mere overordnet ser vi, hvordan kommunen fortsat markerer sig som styrende i kommunikationen:

> "Hvis det her projekt går godt, og der kommer ting og sager i gang ude i Bybjerget, så skal der holdes øje med det i nogen tid. Man kan godt sige, at man trækker sig ud, men man bliver alligevel nødt til at være der så meget, at man er sikker på, at der trods alt kører et eller andet." (bilag 4b, interview med projektleder: 10-1)

Kommunens fascination af det emergerende fællesskab er således ikke suppleret af blind tillid til, at det bliver ved at emergere uden deres indblanding. Borgernes selvstyring og engagement skal holdes varmt, og vi ser her tydeligt, hvordan kommunen ikke blot suspenderer sig selv som styrende, men snarere søger at styre, at borgerne *gør* det, som er kommunens ambition. Til trods for fællesskabskommunens forsøg på at nedbryde grænserne mellem kommune og borgere bekræfter kommunens magtkommunikation, at grænsen mellem kommunen som styrende (vi spørger, hvad I vil have, giver nogle penge, og overværer efterfølgende, at det så også sker) og borgerne som de styrede, der skal styre sig selv inden for rammerne af projektets ambition om mere sammenhængskraft og fællesskab, er tydelig i kommunikationen. Citatet oven for illustrerer, hvordan kommunens fællesskabsskabende ambition slår knude på sig selv, for når borgerne er de fællesskabsskabende, bliver kommunen afhængig af deres selvstyring som fællesskabsskabere for selv at lykkes. Derfor kan de heller ikke *ikke* styre.

På den måde udfordrer kommunens rolle som styrende også dyrkelsen af det emergente, fordi projektets videre drift kalder på aktualiseringer. I kølvandet på borgermødet og de mange idéer, der dér opstod, sidder projektgruppen med ansvaret for den videre proces. Her viser det sig, at potentialiteten må dissekeres og nogle ting aktualiseres. "*Hvad er overhovedet realistisk?"* spørger en af projektgruppens deltagere på mødet, og opsummerer selv udfordringen for den emergenssøgende kommune: "*Der skal jo fokuseres på nogle af projekterne – vi skal vælge ud. Vi er nødt til at være lidt mere konkrete. Det første var meget fluffy"* (bilag 4e, noter fra opfølgende møde: 1). Kommunen må forholde sig til borgernes idéer og vælge dem, der skal satses på. Det potentielles værdi må her

kompromitteres for at konkretisere, *hvad* fællesskabet skal kredse om. Bistader, hønsehuse og blomsterhaver er i spil – *"alle døre var åbne sidst, men hvad kan vi faktisk?"* (ibid.). For at håndtere udfordringen aftaler man i projektgruppen, at de idéer, hvor der var bedst energi skal prioriteres (ibid.). Energien er her vigtig, fordi den gør det muligt for kommunikationen at åbne op for potentialerne igen. Om end det potentielle fællesskab midlertidigt må aktualiseres i form af bistader, hønsehuse og blomsterhaver, aktualiseres potentialerne igen, fordi borgernes energi gør det muligt, at fællesskabet kan blive en masse andet og mere end *bare* aktiviteten i sig selv.

Vi ser her, hvordan processen er i centrum frem for ydelsen. Pointen med at tildele en ydelse i form af et bistade, hønsehus eller blomsterhave er at fremme *processen* mod mere sammenhold: *"Vi vil gerne have projekter i gang, som kan køre i længere tid og socialisere – skabe sammenhold"* (ibid. 3). At processen er i centrum ser vi også i projektgruppens bekymring omkring idéen til en beboerfest i området: *"(…)en fest er en enkeltstående begivenhed, og vi vil jo gerne sætte noget i gang, der kan fortsætte, så vi får socialisering over en længere periode"* (ibid.). Netop det fokus giver kommunen mulighed for at dyrke emergensen, fordi de igangsatte aktiviteter ikke er endemålet. Endemålet er snarere det samvær, nærvær og livskvalitet, det fører med sig, og som konstant er emergerende. Relationerne opstår, hvis blot borgerne mødes om noget andet og konkret (ibid.). Hér trækker kommunen sig og overlader en væsentlig mængde kompleksitet til borgerne som fællesskabsskaberne. Kommunens magtkommunikation formår her både at reducere og producere kompleksitet ved at udkrystallisere nogle aktiviteter sammen med borgerne (reducering) for herefter at dyrke potentialerne i aktiviteterne ved at opfordre borgerne til at dyrke det emergerende fællesskab (produktion af kompleksitet).

Kommunen styrer således i en oscilleren mellem konkretisering og potentialisering, der åbner det ustyrlige igen – mellem at sætte processen fri og holde den i snor. Det emergente søges mobiliseret og fremmet gennem en rammesætning, der viger fra at fylde rammerne ud, men i stedet overlader det til borgerne. Fællesskab sker så at sige *"af sig selv som biprodukt af en god aktivitet"* (bilag 4b, interview med projektleder: 5). Her ser vi, hvordan magtkommunikationen spiller på den dobbeltkontingente relation, sådan at *netop* borgernes mulighed for at handle på en masse forskellige måder dyrkes. Netop her er jo potentialet. Omdrejningspunktet for magtkommunikationen bliver at sørge for, at det sker inden for nogle rammer, der er i overensstemmelse med kommunens vision. Ved at skitsere rammen uden at fylde den ud håber kommunen hermed, at de styrede skaber sig selv i det udefinerbare billede af fællesskabet, som er ambitionen: *"(…)bare muligheden er der, så må de (borgerne, red.) selv fylde i"* (bilag 4e, noter fra opfølgende møde: 3). På den måde dyrker kommunikationen den autenticitet, som borgerne i kommunens optik er garant for.

Anerkendelsen af, at autenticiteten og det emergente er værdifuldt fører altså til, at man dyrker mægtiggørelsen af borgerne og dermed deres selvstyring, fordi kun de kan fostre

autenticiteten og det emergente. I forlængelse heraf bliver spørgsmålet imidlertid, hvordan man får noget til at ske, som man ikke selv kan skabe? Der ligger et arbejde *"i at skulle opdyrke det frivillige land"* som en af projektgruppens deltagere formulerer det (ibid. 2). Men hvordan mobiliserer kommunen borgernes fællesskabsdannelse?

Vi kan ikke gå ud og være venner

Oven for har vi set, hvordan blikket for processen og emergensen dyrkes gennem en oscilleren mellem rammesætning og tilbagetrækning. Men ambitionen om at skabe fællesskab og sammenhængskraft gør også kommunen mere afhængig af borgerne. Fordi processen er i centrum og borgerne er forandringsagenterne, så er de også helt centrale for styringens succes. Centrale på en anden måde end havde omdrejningspunktet været tildelingen af en ydelse. Velfærd knyttet til det saglige perspektiv (ydelser) er ganske kompleksitetsreducerende på begge sider af magtrelationen, fordi kommunen ved, hvad de skal give og borgerne ved, hvad de kan få, eller hvad de skal gøre for at få det. Med blikket for processen kompliceres relationen imidlertid, fordi kommunen nu må søge at konditionere borgernes handlinger på nye måder. De skal opdyrke det engagement og initiativ, der gør processerne mod fællesskab og dermed øget velfærd mulige.

> "Vi kan ikke gå ud at være venner. Det kan jeg kun i kraft af hvis jeg bor her og så dem jeg bor omkring. Så de netværk der er derude kan samle mennesker op og snakke med dem på det menneskelige plan. Det kan vi jo ikke her. Vi kan opfordre til at folk tager sig af hinanden, men vi kan ikke tage os af dem, altså vi er fire på kontoret, det kan jo ikke lade sig gøre. Så på den måde kan de noget særligt, og det er vigtigt, at de er i gang og gør noget særligt." (bilag 4b, interview med projektleder: 5)

> "(…)vi bliver nødt til at have nogle andre fællesskaber, der passer på os. Man kan jo godt gå op på socialforvaltningen og sige, at man er syg og man skal have noget hjælp og noget hjemmehjælp, og så får man lidt af det. Men man får jo ikke den der kærlighedsoplevelse eller nærværsoplevelse (…) Men der tænker vi, at de her netværk, hvis de bliver veludviklede og velfungerende, så kan de noget af det der. De lægger mærke til når hr. Jensen har brækket sit ben, at man så lige ringer på døren og tilbyder at hente mad til ham. De kan nogen af de der ting, hvis det bliver almindeligt at man godt kan banke på hinandens dør. Så det er det, vi håber, at vi kan starte en lille smule (…)" (ibid. 9)

Kommunen anerkender, at de ikke kan bidrage til fællesskabet, som borgerne kan, men samtidig, at det er afgørende, at kommunen 'sørger' for, at borgerne sætter nogle af deres ressourcer i spil. For at mobilisere borgernes bidrag til processen mod mere fællesskab og velfærd, må kommunen imidlertid møde dem på helt nye måder, og vi ser her, hvordan kommunikationen reflekterer over, hvordan

forventningerne mellem kommune og borger skal modereres. Den samtale som finder sted mellem kommune og borger i forbindelse med ydelser er problembestemt og defineret. Med fællesskabsambitionen er kommunen imidlertid interesseret i *alle* borgerne, ikke kun dem, der har særlige behov. Vi ser på den måde, hvordan kommunikationen adresserer bredere:

> ”Vi plejer at sidde heroppe på kulturforvaltningen, hvis der ringer nogen op og siger, at de gerne vil være en forening, jamen så skal I have en stiftende generalforsamling, så skal I sådan og opfylde det og det (…) på den måde er det nyt, at vi går ud og siger, at vi synes det er en rigtig god idé, hvis I laver de her netværk, hvad med at komme i gang med at lave nogle netværk? Det plejer vi ikke at gøre.” (ibid. 8)

Udadvendthed kalder projektlederen det nye aspekt i kommunens ageren. En udadvendthed, der indbefatter en ny måde at henvende sig til borgerne på. I netværksskabelsens navn kan kommunen nemlig nu gå *”sådan lidt ind i folks stuer og sige, hvad er vigtigt for dig herhjemme, hvor du bor?”* (ibid.). Kommunen henvender sig altså direkte til borgerne, og overskrider, med projektlederens ord, en tærskel, fordi dialogen almindeligvis typisk går gennem foreninger, skoler eller daginstitutioner. I stedet er kommunen nu *”mere ude ved den konkrete borger uden at være sagsbehandler”* (ibid.). Ved at italesætte sig som igangsætter og facilitator frem for sagsbehandler udvides den potentielle målgruppe:

> ”Vi går ud et sted, hvor der som udgangspunkt ikke er et problem. Det er der sådan set ikke, det kører fint, vi behøvede jo ikke at gøre det, det kunne vi sagtens lade være med. Så på den måde er det nyt. At vi helt af os selv går ud og siger, nu synes vi, at vi skal lave noget, der er rart for jer.” (ibid.)

Kommunens kommunikation muliggør her en ny rolle for sig selv som styrende. En opsøgende, opfordrende styring, der søger at konditionere borgernes handlinger – bidraget til fællesskabet – på nye måder. *Alle* borgere er her interessante, og kommunikationen åbner dermed op for, hvem der potentielt kan styres. Borgernes bidrag til fællesskabet søges på den måde mobiliseret gennem en ny opsøgende dialog, der samtidig gør det naturligt og selvfølgeligt for kommunen at gå ’ind i folks stuer’. Magtkommunikationen flytter her grænserne for, hvad der er relevante emner i kommunikationen og hvem, det er relevant at tale til. Med budskabet om fællesskab bliver magtkommunikationen på den måde mere altomfattende:

> ”Så der er også noget der, hvor man kan sige, at hele den åbenhed omkring, hvad der sker, hvordan vi har det med hinanden og hvad har vi brug for, det tror jeg er en helt overordnet drøm. At vi alle sammen ved lidt mere om hvordan vi har det (…) Det er i det hele taget *Sammen om Rødovres* drøm, at der bliver en åbenhed omkring kommunen og kommunens

aktiviteter, man er en del af kommunen når man bor i Rødovre, der er ikke Rødovre og kommunen, men vi er der for hinanden, altså sammen om Rødovre." (bilag 4b, interview med projektleder: 3)

Hvordan bliver styring mulig?

Med 'Netværk i flere generationer' ser vi, hvordan kommunen søger at styre mod det potentielle fællesskab ved at oscillere mellem at sætte retning og trække sig igen. Om end kommunen undervejs må gå på kompromis med det potentielle og aktualisere aktiviteter, forbliver processen mod fællesskabet en del af styringsambitionen i form af borgerens udefinerende bidrag ind i projektet. Det potentielle fællesskab bliver på den måde omdrejningspunkt for en styring, der på én og samme tid vil styre og ikke styre. Styringshybridens oscilleren synes her at anerkende, hvordan styring er nødvendig, hvis man ikke vil styre. Magtkommunikationens dobbeltkontingente relation – og kommunikationens vigen tilbage fra at lukke ned for potentialiteten – udfordrer altså styringen på en måde, der ikke annullerer styringen, men i stedet fører til mere styring. Kommunen må alligevel træde til og sætte rammer, aktualisere visse muligheder og rette borgernes bidrag til, så de spiller ind i kommunens fællesskabsambition. Eller med andre ord; kommunen må *sørge for*, at borgerne selv styrer sig i retning mod mere fællesskab. Drømmen om det emergente fællesskab holdes i live, fordi det sættes som dét, der naturligt følger, når aktiviteter sættes i gang. Derfor er det heller ikke vigtigt, at borgerne deler kommunens viden om ambitionen:

> "Jeg er ikke sikker på, at det er vigtigt, at de [borgerne, red.] er sig det [ambitionen om fællesskab, red.] bevidst (…) Det vigtige er, at de bare er om deres bier eller skakspil eller det som nu er vigtigt for dem. Så kan vi andre godt have de store tanker om hvorfor det er vigtigt, men det synes jeg faktisk ikke, vi behøver at putte ind i dem (…)" (bilag 4b, interview med projektleder: 5)

Med en ny dialog kan kommunen mobilisere borgerne til at bidrage ind i det, der forbliver den styrendes – kommunens – ambition om fællesskab. I kølvandet på 'Sammen om Rødovre' og projektet 'Netværk i flere generationer' har kommunalbestyrelsen således i et forslag til ny forvaltningsstruktur oprettet enheden 'Fællesskab og medborgerskab', hvis funktion det er at *"styrke og koordinere borgernes adgang til at udføre samfundsnyttigt arbejde som civil borger i kommunen"* (ibid. 10). På den måde forbliver definitionsretten kommunens.

4.2.3. Opsamling og afsluttende bemærkninger

Nærværende kapitel har kredset om, hvordan fællesskabet bliver genstand for styring i *fællesskabskommunen*. Ved at blikke to eksempler på *fællesskabskommunen* med et magtblik har vi

undersøgt, hvordan nye styringsambitioner forfølges. I forlængelse af semantikanalysen er to styringsambitioner særligt interessante, nemlig mægtiggørelsen af borgeren som medborger og styringen af det ustyrlige fællesskab. Med den hybride magtforståelse kan vi indkredse, hvordan kommunerne søger at forfølge disse ambitioner ved at oscillere mellem styring og ikke-styring og dermed besvare spørgsmålet: *Hvordan forfølges nye styringsambitioner i fællesskabskommunen?* Lad os kort opsummere vores konklusioner.

I Skanderborg Kommune forfølger vi styringsambition 1 og ser, hvordan forældrene på Herskindskolen søges mægtiggjort i skolens billede. Vi ser her, hvordan medborgerens bidrag til fællesskabet selvfølgeliggøres i kommunikationen og gøres anknytningsattraktivt blandt andet gennem værdiladningen af en *rigtig* type forælder. Styringshybriden gør mægtiggørelsen mulig ved at veksle mellem at give ansvaret fra sig og tage det tilbage igen for på den måde at sætte retning på medborgernes mægtiggørelse. Tematiseringen af det fælles ansvar annullerer ikke styringen, idet skolen stadig sætter rammerne inden for hvilke, medborgeren bør agere og skabe sig selv. Tydeligt træder det frem i det faktum, at kun skolen kan stille krav til forældrene og ikke omvendt. Ansvaret for at give ansvaret videre forbliver skolens.

I Rødovre Kommune får vi blik for, hvordan styringsambition 2 forfølges i praksis og hermed, hvordan fællesskabernes potentialer søges mobiliseret af kommunen. Styringshybriden muliggør her en oscilleren mellem konkretisering og potentialisering, som gør det muligt at styre og sætte retning gennem konkretisering af aktiviteter samtidig med, at kommunikationen markerer det potentielle fællesskab som borgernes bidrag. Det potentielle konkretiseres midlertidigt, men sættes derefter fri og overlades til borgernes selvstyring. Borgerens selvstyring mod mere fællesskab bliver i forlængelse heraf væsentligt for kommunen, og vi ser, hvordan kommunikationen kredser om at mobilisere bredt til fællesskab og i processen søger at konditionere borgernes bidrag til fællesskabet gennem en bred dialog.

Fælles for de to cases er det, at kommunerne må styre for ikke at styre. Med det mener vi, at medborgerne og fællesskaberne skal *skabes.* I kommunikationen i begge nedslag er det således interessant at se, hvordan borgeren iagttages som én, der endnu ikke er helt i mål i forhold til medborgerrollen og sit bidrag til fællesskabet. I begge cases ser vi, hvordan borgeren gøres magtesløs som bruger eller forbruger for herefter at søges mægtiggjort i kommunens billede af medborgeren.

Om end det er borgerne, der skal skabe og udfylde fællesskaberne, må kommunerne altså skabe betingelserne og rammerne inden for hvilke, de skal udfoldes. Den hybride styringsidentitet muliggør netop dette i sin oscillering mellem at styre og ikke at styre, fordi det bliver muligt at tale i dobbelte budskaber, som producerer potentialitet. Selvbeskrivelsens paradoksale budskab, 'Vær anderledes, så du kan være en del af os', omsættes på den måde i magtkommunikationen for at høste alle de kvaliteter, som borgerne har i kraft af, at de netop er udenfor. Netop det paradoksale,

dobbeltheden, bliver en ressource, der gør det muligt at dyrke det potentielle ved at tale i dobbelte budskaber og dermed spille på kontingensen.

I begge cases sættes magtrelationen på en måde, der efterlader en ikke ubetydelig mængde kompleksitet til borgerne, som synes at blive inviteret indenfor på betingelse af, at de bliver udenfor. Opfordringen bliver i forlængelse heraf; 'Vær anderledes sådan at du bidrager'. Borgerne må altså navigere i et rum, der bevidst ikke defineres, fordi netop definitionen truer det autentiske. Samtidig ser vi, hvordan kommunerne i begge tilfælde søger at skubbe til borgernes selvstyring og udfyldning af rummet for så at trække sig tilbage. Borgerne må navigere i et komplekst landskab, hvor alle stier er mulige at gå, men hvor særlige er foretrukne. Kontingensen dyrkes på den måde som en ressource i fællesskabskommunen og får tilsyneladende strategisk karakter. Kontingensen bliver et styringsredskab, hvormed kommunen kan skabe anknytningsattraktiv kommunikation og overlade definitionsretten til borgerne.

Her ser vi også magtens produktive element, fordi borgerne mobiliseres til at bidrage til kommunens vision og dagsorden. Med borgernes frihed øges magten således også, fordi mulighederne for anknytning og selvstyring udvides. I forlængelse heraf ser vi da også i begge cases, hvordan mulighedsrummet for styring ekspanderer. Det bliver muligt at tale om nye emner i kommunikationen, at adressere bredere og involvere flere. Det hænger også sammen med, at kommunen i fællesskabskommunen bliver afhængig af borgerne på nye måder. Borgerens selvstyring som medborger med blik for fællesskabet er en afgørende forudsætning for, at kommunen selv lykkes, og kommunikationen må følgelig søge at forbedre chancerne for anknytning. Hvad vi får blik for med fællesskabskommunen er på den måde tilsyneladende en kommune, der i forsøget på at styre mindre styrer *mere*. For at sikre mægtiggørelsen udvider magtkommunikationen sit spænd og inkluderer nye emner samtidig med, at den adresserer bredere. Intensiveringen hænger følgelig også sammen med, hvordan publikumsfiktionen – *medborgeren potentialitet* – omsættes i kommunikationen. I begge cases ser vi, hvordan borgerne ikke kun skal afsøge egne bidrag til fællesskabet, men også sin mobilisering af andre medborgeres bidrag Borgerne er interessante for kommunen, ikke for deres arbejde med sig selv, men for deres fantasi og billeder af deres eget *og* andres bidrag til fællesskabet. Det betyder, at styringsgrænsen udvides; borgeren skal mægtiggøres til *mere* end blot selvstyring – han skal genkende sig selv som mobilisator af fællesskabets bidrag og hermed også af andre borgeres selvstyring.

At styringsgrænsen udvides betyder her, at *alle* borgeres mulige bidrag til fællesskabet bliver legitime for kommunen at beskæftige sig med i deres kommunikation. Det bliver tilsyneladende en kommunal opgave at sikre, at borgerne er borgere på den rigtige måde. Kendetegnende for fællesskabskommunens forfølgelse af de to styringsambitioner synes det således at være, at den fordrer intensiveret styring, fordi afhængigheden af publikummet i begge er afgørende. Følgelig bliver

mægtiggørelsen desto mere magtpåliggende. Kommunerne undgår da heller ikke at blive udfordret i det komplekse farvand, som styringsambitionerne skaber. Mens borgerne kastes ud i komplekse gættelege, jages kommunerne nemlig af selvbeskrivelsens paradoks og den afhængighed, det installerer. Forvaltningen må søge at balancere på en knivsæg mellem autenticitet og kommunalisering, mellem ikke-styring og styring, for at mobilisere borgernes bidrag. Selvbeskrivelsens paradoks agerer dermed den underliggende maskine, der driver forfølgelsen af styringsambitionerne og som ikke forsvinder, men i stedet fordrer ny kommunikation, der sætter magtkommunikationen i en evig oscillering mellem at sætte retning og sætte fri.

Kapitel 5

5. Konkluderende diagnose: *Den intense forvaltning*

Dette kapitel er specialets sidste og søger at opsummere på og reflektere over specialets analyser ved at stille diagnosen *den intense forvaltning. Den intense forvaltning* er således vores bud på en diagnose, som kan indkredse, hvordan den kommunale forvaltning sættes på spil med fællesskabskommunens styring. For at udpege forandringerne lader vi vores diagnose guide af specialets tredje og sidste arbejdsspørgsmål: *Hvordan udfordrer fællesskabskommunens styring dynamikken i det politiske system?*

Vores tese er, at fællesskabskommunens styringsidentitet skaber en intens forvaltning, som sætter sig selv på spil ved at installere en ustabilitet i det politiske system – i forholdet mellem forvaltning og publikum – som fordrer dens egen ekspansion. Derfor stiller vi nu skarpt på fællesskabskommunen som *forvaltning*, som subsystem i det politiske system. Først en opsamling.

5.1. Opsamling

Lad os – med analyserne på plads – sammenfatte hvad det er for en styring, der kendetegner fællesskabskommunen og på den måde at give vores diagnose et afsæt.

I kapitel 3 så vi, hvordan selvbeskrivelsen om fællesskab gør det muligt at svare på en oplevet magtesløshed i kommunerne. Servicekommunens begreber om bruger, velfærdsservice og kommunen som leverandør udfordres, og iagttagelser af servicekommunens mangler fordrer her en semantisk udvikling, hvor både borger-, kommune- og velfærdsbegrebet udvikles markant. Centralt for den semantiske udvikling i selvbeskrivelsen er det, at kommunen ikke længere synes at iagttage sig selv som tilstrækkelig, og begynder at vende blikket udad. For at imødekomme en oplevet magtesløshed gør kommunerne med *fællesskabskommunen* sig selv afhængige af borgerne på nye måder. Det udfordrer kommunens styring, fordi borgerne bliver dem, der reelt kan skabe velfærd og fællesskab. Borgerne bibringer således fællesskaberne en autenticitet, som bliver helt afgørende for velfærden. På den måde installerer selvbeskrivelsen om fællesskab et afgørende paradoks i kommunernes kommunikation, fordi borgerne og omverdenen søges inkluderet, *netop* fordi de *ikke* er det. I forlængelse heraf ser vi, hvordan kommunernes styringsambitioner i fællesskabskommunen ikke forsvinder, men ændrer karakter. Kommunerne bliver optagede af at have 'ambitioner på borgernes vegne' og af at sikre, at fællesskaberne opstår. Her fanges kommunerne imidlertid imellem kommunalisering og autenticitet, for hvordan får man del i og høster fællesskabernes autenticitet uden at kommunalisere dem? Vi ser her, hvordan det er borgernes (og fællesskabernes) selvstyring, som kommunerne i stadig større grad bliver afhængige af. Styringsambitionerne synes at kredse om at mægtiggøre borgerne som medborgere, og følgelig om at mobilisere de autentiske fællesskaber. I Skanderborg og Rødovre ser vi, hvordan fællesskabskommunens styringsambitioner forfølges i praksis. Paradokset mellem kommunalisering og autenticitet håndteres her gennem oscillering

mellem at styre og ikke-styre. Mellem at konkretisere og potentialisere. Kommunerne søger at sætte retning uden at fylde rammerne ud. Resultatet synes at blive øget kompleksitet, både for borgerne, som må navigere efter kommunens usagte forventninger, og også for kommunerne selv, som fanges i forsøget på at mobilisere andre til at mobilisere. At skabe noget uden at skabe for meget. Eller snarere at skabe noget, som får andre til at skabe endnu mere.

Fællesskabskommunens styring er følgelig kendetegnet ved, at den i stigende grad kobler sin succes uløseligt op på borgernes selvstyring. Uden deres præsteren i systemet er projektet *fællesskab* dømt til at fejle. Med udgangspunkt i de to analyser ser vi følgelig, hvordan kommunerne med fællesskabet som pejlemærke genforhandler sine egne grænser på en måde, der udfordrer og intensiverer deres styring på ganske markant vis ved at adressere *mere* og *bredere*. Paradoksalt nok er det altså tilsyneladende refleksionen over ikke at kunne levere velfærd alene, der gør forvaltningens styringsambitioner mere grænseløse, fordi det installerer en grundlæggende afhængighed af publikummet – af borgerne (se også Pors 2014: 143, for en lignende diskussion af styring på skoleområdet). Bemærkelsesværdigt er det altså, at forfølgelsen af fællesskabskommunens styringsambitioner fordrer en intensiveret styring, som i sine forsøg på at mægtiggøre udvider sin styringsgrænse. Afhængigheden af omverdenen fordrer således hybrid styring, som søger at mobilisere borgernes selvstyring ved at oscillere mellem styring og ikke-styring – en intensiveret styring, der søger at være ikke-styring for netop at kunne styre. Den evige oscillering bliver kendetegnende for en forvaltning, der søger at usynliggøre sig selv og sin styring i processen mod fællesskab.

På de næste sider vil vi gerne slutte specialet af med at undersøge denne afhængighed nærmere. Hvordan skal vi forstå de forandringer, som den hybride styring introducerer i dynamikken mellem kommune og borgere? Og ultimativt; hvordan sætter fællesskabskommunens styring den kommunale forvaltning på spil?

5.2. Den intense forvaltning

Vores blik for den intense forvaltning tager udgangspunkt i den udfordring, som fællesskabskommunens paradoks sætter og den hybride styring, det fordrer; hvordan høster man fællesskaberne uden at kommunalisere dem? Med den intense forvaltning er vi i forlængelse heraf optagede af at vise, hvordan *intensitet* synes at blive omdrejningspunktet for den oscillering, som gør det muligt for den kommunale forvaltning at håndtere paradokset.

Vores blik for intensitet forankrer vi følgelig i den hybride dynamik, i oscilleringen. Intensitet bliver det, der dyrkes med forvaltningens evige oscillering imellem at styre og trække sig tilbage. I forvaltningens bestræbelser på at styre de autentiske fællesskaber, ser vi således, hvordan

intensiteten byder sig til som en ressource i kommunikationen, der gør det muligt at holde blikket på det emergerende og dyrke potentialerne i fællesskaberne. På den måde kan oscilleringen mellem at styre og ikke-styre dyrke den dobbelthed, der bliver nødvendig, når opfordringen lyder: 'Vær anderledes, så I kan være som os'. Forvaltningen skal både sikre, at borgerne er en del af dem (kommunen), men også, at de forbliver anderledes. Ved at spille på intensiteten bliver det muligt at håndtere paradokset, fordi forvaltningen viger tilbage fra eksplicit at definere eller styre og i stedet dyrker åbenhed og ustabilitet. Oscilleringen installerer på den måde en intensitet i styringsrelationen, som altid kan sættes anderledes, redefineres eller stadfæstes. Med den intense forvaltning søger vi således at indkredse, hvordan forvaltningen med sin hybride styringsidentitet sættes i konstant både-og og evig oscilleren, som gør det muligt at forfølge de autentiske fællesskaber uden at kommunalisere dem. Intensiteten gør det muligt at holde blikket på borgernes – publikummets – bidrag som det centrale uden at slippe styringen. Den hybride styring som kendetegner fællesskabskommunen er med andre ord dobbelthed *par excellence*, fordi den med intensiteten som ressource ernærer sig ved ikke at ville stå ved sig selv.

Vi skriver vores diagnose frem ved først at blikke, hvordan intensitet synes at blive en ressource for forvaltningens styring på tre forskellige måder. For det første som et særligt sprog, der tilbyder forvaltningen en måde at håndtere paradokset mellem autenticitet og kommunalisering på ved at markere og dyrke potentialer. Sproget muliggør et opgør med stabile forventningsstrukturer og roller, og intensitetssproget bliver følgelig et medie i kommunikationen, hvori de åbne og potentielle fællesskaber kan indpræges og dyrkes. For det andet synes intensitet at kendetegne den kobling, der opstår mellem forvaltning og publikum i fællesskabskommunen. Den intense kobling sættes på en måde, der dyrker åbenheden og støjen som en produktiv kilde, og gør det muligt for forvaltningen at forskyde kompleksitet til publikumssystemet, og dermed føle sig aflastet i håndteringen af paradokset. For det tredje opstår med fællesskabskommunen en særligt intens styringsrelation. Vi blikker det som intens styring, og vores tese er, at fællesskabskommunens evige oscillering dyrker intensiteten på en måde, der gør det muligt hele tiden at kunne sætte sig selv på spil for at mobilisere. Samtidig får vi med blikket for den intense styring øje på, hvordan dyrkelsen af intensitet som en ressource også fordrer en styring, der spændes til sit absolut yderste.

Det er med dette tredelte blik for, hvordan intensiteten bliver en ressource for forvaltningens hybride styring, at vi ser, hvordan den intense forvaltning installerer en grundlæggende ustabilitet i sin relation til omverdenen – publikummet. Diagnosen *den intense forvaltning* giver os her blik for, hvordan den afhængighed, som *fællesskabskommunen* installerer mellem forvaltning og publikum, udfordrer dynamikken i det politiske system ved at sætte spørgsmålstegn ved de to subsystemers kobling og funktion. Det præsterende publikum inviteres indenfor under forudsætning af at blive stående udenfor, sådan at deres autenticitet bibringes velfærdsligningen. *"Den aktive medborger bliver*

et monster, der symbolsk forbinder, hvad der ikke kan forbindes: system og omverden", som Andersen formulerer det (2012b: 304). Det er med udgangspunkt heri, at vores diagnose afslutningsvist indkredser, hvordan den intense forvaltnings dyrkelse af intensitet fordrer en udvikling i det politiske systems dynamik, som stiller spørgsmål til forvaltningens grænser og virke. Det vi synes at ane er konturerne af en forvaltning, som med intensiteten som ressource ekspanderer.

I det følgende karakteriserer vi *den intense forvaltning* ved at blikke, hvordan intensitet bliver en ressource for styringens oscillering for herefter at indkredse, hvordan forvaltningen ekspanderer og sættes på spil som en konsekvens af den ustabilitet, der introduceres i koblingerne i det politiske system – mellem forvaltning og publikum.

5.2.1. Et intenst sprog

Med intensitetssprog søger vi at coine fællesskabskommunens semantiske dyrkelse af dynamik, emergens og potentialer. Væsentligt for sproget er det, at det dømmer substansen ude som det, borgerne bibringer ligningen. Hvor servicekommunen i sit udgangspunkt bygger på et velfærdsbegreb med omfordeling af økonomiske ressourcer i centrum, opererer den intense forvaltning med et velfærdsbegreb, der i stedet (og samtidig) markerer følelser, venskab, nærhed og *fællesskab*, som dét, der i dag (også) skal omfordeles i samfundet. Det er naturligt noget, kommunen ikke selv kan uddele, og dermed opstår den tætte afhængighed af borgernes bidrag til velfærdsligningen. Paradoksalt er det altså her, at refleksionen over egen magtesløshed på velfærdsområdet samtidig skaber en ny grænseløshed for, *hvem* og *hvad* velfærd er.

Med intensitetssproget bliver det muligt for den intense forvaltning at skabe den dynamik, der sikrer, at netop fællesskabet og dermed velfærden vedliver med at emergere. Omdrejningspunktet for den intense forvaltnings kommunikation bliver således at åbne muligheder, som åbner muligheder. Med intensitetssproget kan kommunerne opfordre til at noget sker, og søge at plante idéer, der, uden at tage over, understøtter fællesskabernes autopoiesis – deres reproduktion og fortsatte udvikling – i erkendelsen af, at de ikke selv kan skabe det. For den intense forvaltning bliver det på den måde altafgørende, at der sker *noget* i fællesskaberne, ikke hvad der sker. Hvad'et skal besvares af borgerne selv for at bibeholde den autenticitet, som kommunen higer efter.

Intensitetssproget bliver følgelig også en ressource, fordi det fordrer den dobbelthed i kommunikationen, der gør det muligt at dyrke emergensen ved at opfordre til flere fællesskaber, og samtidig dømme de 'stabile', 'traditionelle' fællesskaber ude som mindre relevante. Vi ser det eksempelvis i Rødovre, hvor bekymringen går på, hvordan man undgår, at bestyrelserne i boligområderne *"kommer til at være en stopklods"* for borgernes ideer (bilag 4b, interview med projektleder: 5). Fællesskabet skal ikke sættes på formel, men skal snarere opstå 'naturligt' som

'biprodukt af en god aktivitet'. De stabile fællesskaber, som eksempelvis familien, bestyrelsen eller fodboldklubben, er ikke synderligt interessante, fordi de ikke er åbne nok til at kunne skabe den potentialitet og intensitet, som forvaltningen søger. De stabile fællesskaber anses for at være ekskluderende – de er bygget på en skelnen mellem 'os', der er med i klubben, bestyrelsen etc., og 'dem', der ikke er. Kommunen ønsker i stedet, at borgerne dyrker fællesskaber, der på samme tid er fællesskab og ikke-fællesskab. Som på samme tid siger: '*vi* er sammen om det her' og '*alle* er med, *ingen* er udenfor'. Intensitetssproget gør det muligt for forvaltningen at fokusere deres kommunikation på de 'rigtige' fællesskaber – de potentielle og de åbne. Den intense forvaltnings omdrejningspunkt kan således måske bedst beskrives som et *intenst* fællesskab, hvor fællesskabets *hvem* konstant søges holdt åbent. Intensitetssproget som ressource muliggør her kommunikationens konstante søgen efter at gentænke *hvem* der er med og *hvad* fællesskabet er og kan være.

Intensitetssproget muliggør på den måde også en leg med ansvar. Velfærd *er* ikke noget, men kan være både en proces, en følelse, en hjælpende hånd eller en portion aftensmad fra naboen. Det er ikke længere givet, hvem der har ansvaret, og på den måde er velfærd for den intense forvaltning noget, der fordrer en anden type dialog og kommunikation end den, der fandt sted i servicekommunen. I forlængelse heraf fordrer den intense forvaltnings kommunikation en ongoing forhandling af grænser og roller, fordi nedbrydningen af servicekommunens stabile forventningsstrukturer *ikke* følges op med nye stabile forventninger i den intense forvaltning. Her er det en ressource, at de netop *ikke* er definerede. I stedet bliver fællesskabets (borgernes) autenticitet sat i centrum som det, der kan bibringe velfærdsværdi og som skal have frit spil til at finde nye løsninger. Devisen synes at være, at der måske altid er nye og *bedre* måder at gøre tingene på, og ambitionen bliver at fjerne hindringer for potentielle muligheder og løsninger. Den intense forvaltnings dialog med borgerne synes dermed at *dyrke* den ustabile forventningsstruktur og legen med ansvar for at jagte en velfærd, som på en og samme tid sættes som noget, der opstår *hos* borgerne, men som kommunen må facilitere.

5.2.2. En intens kobling

Med udgangspunkt i de ustabile forventningsstrukturer får vi også blik for, hvordan den intense forvaltning søger at håndtere sin særlige afhængighed af borgerne ved at spille på intensiteten. Med et begreb fra systemteorien kan vi kan således illustrere afhængigheden som en strukturel kobling – og tilsyneladende en kobling i udvikling. Som udgangspunkt gør strukturelle koblinger det muligt at iagttage, hvordan systemer gør sig åbne over for irritation fra andre systemer (jf. Andersen 2012b: 42):

> ”But without structural coupling there would be no perturbation and the system would lack any chance to learn and transform its structures. Hence, structural coupling, together with sufficient internal complexity, is a necessary precondition for building up regularities to construct order from noise or redundancy from variety. (…) In this way, structural couplings provide a continuous influx of disorder against which the system maintains or changes its structure.” (Luhmann 1992: 1433)

Ved at koble sig til publikummet på nye måder gør den intense forvaltning sig åben over for en tilstrømning af støj og forstyrrelser, som internt i forvaltningssystemet kan forvandles til meningsfulde input, hvor systemet dømmer det relevant. Interessant er det imidlertid, hvordan støjen i sig selv synes at blive en ressource for den intense forvaltnings oscillering. Koblingen mellem forvaltning og publikum sættes og dyrkes på en måde, der holder den fundamentalt åben og potentiel, sådan at borgernes bidrag ikke er defineret på forhånd. Forvaltningen forholder sig ikke eksplicit til, *hvilken* støj publikummet skal producere. Det ville jo risikere autenticiteten. Om end det bliver borgernes opgave at bidrage med substans til fællesskaberne, forholder forvaltningen sig ikke på forhånd til hvordan. Det spørgsmål synes afgjort løbende, når støjen enten dømmes produktiv eller ej. Væsentligt er det her, at den intense forvaltning danner ”order from noise” på forvaltningssystemets egne præmisser, og ikke på baggrund af en direkte strømning fra publikumssystemet. Irritationerne skal så at sige først oversættes systeminternt, og kan af forvaltningen suverænt dømmes som enten produktiv eller irrelevant støj.

Vi kan derfor måske bedst forstå koblingen mellem de to subsystemer som en løs kobling, hvor der ikke findes stabile forventninger til, hvordan forvaltningssystemet vil forholde sig til publikumssystemets input (jf. Andersen 2012b: 43). Intensiteten kommer på den måde til at definere koblingen som det, der skal dyrkes ved ikke at definere hverken relationen eller de forventninger, der betinger den. Vi ser i begge cases, hvordan det er på baggrund af borgernes input, at kommunen tager stilling til fællesskabernes indhold og form, mens ambitionen forbliver *ikke* at sætte det på formel i kommunikationen. Koblingen imellem forvaltning og publikum sættes altså på en måde, der på en gang understreger stigende afhængighed, og samtidig markerer det som en ressource at opløse de stabile forventninger.

Ved at dyrke koblingens intensitet bliver det her muligt for den intense forvaltning i sin oscillering at adressere kommunikationens paradoks og afhængigheden af publikummet, fordi publikummet inviteres til at bidrage med støj og irritation, der ’fylder’ fællesskaberne ud, *uden* at forvaltningen på forhånd forholder sig til støjens specifikke form. Relationens intensitet understreges her af, at forvaltningen på en og samme tid kan dømme publikummet inde og ude. Vi ser det, når KL eksempelvis tematiserer den nye relation mellem kommune og borger som dét at ’forlange

partnerskaber'. Borgerne tiltales her dobbelt – dels som en (ligeværdig) partner, og dels som én, man kan forlange noget af (altså en underordnet). Den løse kobling gør det muligt for oscilleringen at opretholde en relation, som spiller på intensiteten ved at tale dobbelt og gøre modsætninger produktive i kommunikationen. Her ses det ved kommunens ensidige opfordring til gensidighed (jf. Andersen 2012b: 288) – publikummet kaldes på til at genkende sig selv i forvaltningens billede af et partnerskab, men kan altid dømmes ude til fordel for forvaltningens tilbagevenden til sin styrende identitet. Den intense kobling gør det altså muligt at internalisere støjen fra publikummet i forvaltningen som en ressource. Støjen skal så at sige mobiliseres, og intensiteten synes her at erstatte stabiliteten i forventningerne til publikummets input. Med koblingen bliver publikummets bidrag på en og samme tid mere vigtigt og mere ustabilt og udefineret. Vigtigheden understreges af, at den intense forvaltning bliver afhængig af, at publikummet, borgerne, genkender sig selv som ansvarlige for fællesskabet. Her muliggør den intense kobling en forvaltning, der sætter sig som ansvarlig for, at det sker ved at 'forlange' gensidigheden uden at definere partnerskabet. Således forbliver det i den intense forvaltning uklart, hvad det er for en "order from noise", de ønsker at skabe. Eneste pejlemærke synes at være det autentiske fællesskab, som får sin værdi ved, at det netop ikke kan skabes af forvaltningen selv.

Det er denne uklarhed, som kommer til at definere koblingen mellem forvaltning og publikum i den intense forvaltning:

> "Et samfund, som danner højere kompleksitet, må altså finde former for frembringelse og tolerance af strukturelle usikkerheder. Det må på en vis måde garantere sin egen autopoiesis hinsides sine egne strukturer, og det kræver ikke mindst en stærkere inddragelse af tidsdimensionen i dannelsen og gennemarbejdningen af modsigelser. Tid multiplicerer modsigelser. Men den blødgør og opløser dem samtidig." (Luhmann 2000b: 437)

Vi aner den intense forvaltnings relation til publikummet i citatet her. Det paradoks, som selvbeskrivelsen installerer, håndteres gennem en kobling, der forlanger gensidigheden, men dyrker det emergerende. Selvom paradokset over tid vil føre modsigelser med sig, der må håndteres, kan de skjules ved netop at håndtere dem, som de opstår, og ikke tage strukturelt stilling til dem. Den intense kobling gør det muligt at forpligte borgerne, men at vige tilbage fra at forholde sig til *hvordan.* Ved at dyrke uklarheden og fokusere på potentialitet frem for aktualitet, åbnes muligheder, der gør det muligt at håndtere paradoksets umulighed.

Den intense kobling bliver på den måde en ressource, idet den gør det muligt for forvaltningen i sin oscilleren at forskyde kompleksitet til publikumssystemet og på den måde føle sig aflastet *"ved at forudsætte, at mange af kravene til reproduktion af det samlede system opfyldes andetsteds"* (Luhmann 2000b: 235).

5.2.3. Intens styring

I forlængelse af den intense forvaltnings interesse for at mobilisere borgernes støj, bliver forvaltningen også mere optaget af at sikre, at der opstår *"sociale rum hvori borgeren kan undersøge og få øje på potentielt ansvar"* og udvikle deres sans for ansvarlighed og medborgerskab (jf. Andersen & Pors 2014: 264, se også Knudsen & Andersen 2014). Den intense forvaltning bliver med andre ord optaget af at skabe rammerne for, at borgerne kan udvikle deres medborgerskab sådan, at kommunen kan høste deres selvstyring. Vi ser i både Skanderborg og Rødovre, hvordan dette rum ikke opstår af sig selv, og hvordan det, på trods af eksplicitte målsætninger om det modsatte, ikke medfører mindre styring fra forvaltningens side. Lad os indkredse hvorfor ved at undersøge, hvordan intensiteten bliver en ressource, der på en og samme tid fordrer mere styring, og udfordrer sig selv i processen. En særlig *intens* styring synes at opstå i spændet herimellem.

Den tætte afhængighed af publikumssystemet fordrer et konstant arbejde for, at de styrede knytter an til de styrendes usagte ambitioner, og det er her vi i kapitel 4 ser, hvordan forvaltningen i virkeligheden må styre endnu mere for at usynliggøre den styring, der ses som hæmmende for potentialerne og autenticiteten. I Skanderborg ser vi, hvordan markeringen af *den rigtige måde* at være medborger på skaber nye inklusionspræmisser for deltagelse i kommunikationen, og hvordan det bliver vigtigt for kommunen at gøre det anknytningsattraktivt at træde ind i den ansvarstagende rolle. Kommunikationen markerer tydeligt *hvem* – medborgeren – der forventes at udfylde de mægtiggjortes sko og inviterer dem til at lege med mulighederne for potentielt ansvar for fællesskabet (jf. Knudsen 2010). I tråd med publikumsfiktionen i fællesskabskommunen (se afsnit 4.1.3.) skal forældrene mægtiggøres til at mægtiggøre fællesskabet i klassen. Forældrene skal altså mægtiggøres med henblik på at høste deres mægtiggørelse af andre. Publikummet (forældrene) individualiseres her til at træde ind i den aktive rolle som trivselsambassadør, så de kan præstere på forvaltningens fællesskabsambition. Intensiteten bliver en ressource her, fordi forvaltningen viger tilbage fra at aktualisere potentialiteten ved ikke på forhånd at definere, *hvad* forældrenes bidrag er.

I Rødovre ser vi ligeledes, hvordan den intense forvaltning konstant må søge at konditionere de aktive medborgere til at se sig selv som en del af kommunens autentiske fællesskaber. Her er der imidlertid også noget andet på spil. Her bemærker vi nemlig, at det tilsyneladende ikke er den enkelte medborger, der er interessant for forvaltningen, som det var i Skanderborg. Her synes det snarere at være fællesskabets bidrag, der er målet. Mægtiggørelsen tager altså tilsyneladende udgangspunkt i fællesskabet og ikke i individet. Kommunikationen markerer potentialerne i de borgerskabte fællesskaber, og vil derfor ikke hæmme disse potentialer ved at aktualisere muligheder. Det er på sin vis lig det, vi så i Skanderborg, men forskellen synes her at være, at kommunikationen i forsøget på at høste fællesskaberne også holder sig tilbage fra at definere, *hvem* der tales til. Idet hybridens dyrkelse

af intensiteten som ressource fordrer evig dyrkelse af potentialer, viger styringen i den intense forvaltning her fra at definere rammerne for sig selv. I forsøget på ikke at begrænse de potentielle muligheder tydeliggør kommunikationen hverken et intenderet indhold eller en defineret modtager. Begge dele holdes åbne for at sikre potentialiteten. Massen fremstår som en uendelig kilde til autenticitet, potentialer og muligheder. Den er *mere* end summen af individer, og derfor viger forvaltningen tilbage fra at definere, *hvilke* borgere, der skal bidrage. Vi ser her, hvordan den præsterende publikumsrolle i Rødovre holdes så åben, at man endda viger tilbage fra at individualisere massen til aktive roller, der kan mægtiggøres. I stedet synes vi at kunne ane skyggen af en udefinerbar *præsterende masse*, der skal præstere i systemet ved at være evigt emergerende, udefineret og uhåndgribelig. Kommunikationen markerer massen som den styrede identitet, der skal konditioneres til selvstyring og bidrage til velfærdsproduktionen med dens autentiske potentialitet.

Den intense forvaltnings mægtiggørelsesanstrengelser muterer her tilsyneladende fra at have individet som sit objekt til at markere massen som det, der skal mægtiggøres til at præstere på systemets præmisser. Hvor magtkommunikationen i Skanderborg spiller på intensiteten ved at ville dyrke potentialiteten på sagsdimensionen – *hvad* forældrene skal bidrage med forbliver udefineret – er magtkommunikationen i Rødovre tilsyneladende endnu mere intens, idet den dyrker *både* sagsdimensionen og socialdimensionen som fuldstændig åbne kategorier – her er det både *hvad* og *hvem,* der fortaber sig i skyggerne af potentialiseringen. En særlig paradoksal styringsrelation synes her at opstå, som med intensiteten sættes på en måde, der gør den ganske uhåndgribelig. Styringens problem synes da også her at blive: hvordan sikrer man, at den udefinerede masse genkender sig selv som præsterende? Når ikke engang forvaltningen vil definere, *hvem* der skal styres, hvordan skal publikummet så genkende sig selv og sine borgerskabte fællesskaber som aktive og præsterende? Her ser vi altså en intens styring, der i forsøget på ikke at begrænse potentialer viger tilbage fra at definere selv de mest grundlæggende ting, såsom hvem og hvad der tales til og om. Magten synes følgelig at spændes til sit yderste, og kommunikationens succes bliver udfordret af den intensitet, som kommunikationen ellers dyrker i sin oscillering.

Væsentligt er det således at bemærke, at selvom styringen i den intense forvaltning måske nok intensiveres i kraft af medborgerbegrebet og mægtiggørelsesambitionerne, fanges den samtidig også i sin egen umulighed ved på en gang at ville styre og sætte fri. På den måde ser vi med den intense forvaltning en intensiveret styring – forvaltningen styrer *mere*, men også en styring som defineres af intensiteten på en måde, der gør, at den konstant må være refleksiv i forsøget på ikke at begrænse potentialerne. Her ser vi en mærkværdig intens styring, som både styrer mere og annullerer præmisserne for sin styring på samme tid. Intensiteten fordrer en ustyrlighed som på én gang iagttages som en ressource, men som også udfordrer styringen. På den ene side bliver styringens rækkevidde potentielt grænseløs, fordi alle borgere er potentielle medborgere og fællesskabernes

indhold ligeledes potentielt altomfattende, men på den anden side også tilsvarende mere umulig. På den måde illustrerer den intense forvaltning på en gang magt og afmagt (jf. Juelskjær et al. 2011: 22-5), fordi styringen af det potentielle fællesskab introducerer en fundamental ustyrlighed i forvaltningens møde med den her relevante omverden: publikummet.

Det er med forståelsen af, hvordan intensiteten bliver en ressource for fællesskabskommunens hybride styring, at vi ser, hvordan drømmen om fællesskaberne holdes i live i kommunikationen og skaber en intens forvaltning i processen. Paradokset mellem kommunalisering og autenticitet maskeres simpelthen gennem oscillering, der dyrker intensiteten i henholdsvis sprog, kobling og styring. Sidstnævnte gør os imidlertid opmærksomme på, at den intense forvaltning også er en forvaltning, som udfordres på sin styring. Med intensiteten som ressource synes den i yderste konsekvens at opløse betingelserne for sin egen styring og relation til publikummet. Intensiteten bliver på den på en ressource, som på en gang synes at muliggøre og umuliggøre håndteringen af fællesskabskommunens paradoks.

5.2.4. Den intense forvaltning i det politiske system

Med intensiteten som ressource synes forvaltningen på en og samme tid at opløse sig selv og geninstallere sin styring på nye måder. Forvaltningens styring er *både og*, dyrker intensitet og potentialer, styrer processer mod fællesskab og leger med ansvar. Den intense forvaltning dyrker på den måde kommunikation, der udfordrer systeminterne grænser, og sætter spørgsmålstegn ved sin egen og sin omverdens funktion og roller. Det er med udgangspunkt heri, at vi ser, hvordan fællesskabskommunen synes at udfordre dynamikken i det politiske system i kraft af den ustabilitet, som intensiteten installerer og dyrker i relationen mellem forvaltning og publikum. Lad os indkredse, hvordan dynamikken mellem de to udfordres som en konsekvens heraf.

Det politiske systems dynamik i udvikling

Den intense forvaltning synes at udfordre det politiske systems "*cyclical dynamics*" på en måde, der rejser en række nye spørgsmål, som alle kredser om destabiliseringen mellem subsystemerne i det politiske system. Hvad vil det sige at være forvaltning, og hvor går grænserne for, hvad der er af kommunal og politisk relevans? Og hvordan bliver borgerne relevante på nye måder, der redefinerer deres præstation som publikum i det politiske system?

Destabiliseringen i koblingen mellem forvaltning og publikum betyder her, at publikummet skal forholde sig til, at de skal præstere på nye måder i det politiske system. Fordi den intense forvaltning lader sig irritere af borgerne på nye måder, synes publikummets systeminterne relevans i det politiske system øget, og præmisserne for deres bidrag ændret. Følgelig er det oplagt at overveje,

om det så også er et eksempel på øget indflydelse til publikumssystemet, til borgerne i det politiske system? Hvis deres selvstyring bliver afgørende, resulterer det så også i mere indflydelse? I vores empiriske analyse ser vi, hvordan publikumssystemets relevans bestemt ikke begrænser sig til valg hver fjerde år, men tillægges en gennemgående strategisk betydning af forvaltningen. Samtidig må vi her forstå den løse strukturelle kobling ud fra forvaltningssystemets håndtering af den – forvaltningen lader sig irritere af publikumssystemet, men tolker irritationen systeminternt, og kan derfor altid vælge at afvise den som irrelevant støj. Den løse kobling betyder her, at borgernes bidrag kan irritere, men også dømmes ude efter behov. Borgerne er altså blevet mere interessante for forvaltningen, men ikke nødvendigvis tilsvarende mere magtfulde.

At vi netop blikker borgerne som et system tilføjer imidlertid her en vigtig nuance i vores forståelse af magtrelationen – og dynamikken – mellem forvaltning og publikum, fordi vi får blik for, at publikummet konstrueres i kommunikationen, og at forvaltningen altså ikke har 'adgang' til de psykiske systemer og dermed borgerne som subjekter. Med Luhmanns ord:

> "(…)there is a difference between influencing people and changing them. It is also becoming more apparent that we lack the required knowledge that would enable us to change people. This is reassuring because if we did have such knowledge, then everyone would be engaged in trying to change individuals, and I would be unnerved by the idea that someone exists who knows precisely how to change me. There is something very positive to be said about our communicative processes, then. It allows a degree of political freedom because nobody really knows how to change their fellow humankind." (1993b: 535)

Centralt er det derfor, at det her er forvaltningen, vi blikker. At borgerne (publikummet) sættes som de styrede i kommunikation er en systemintern konstruktion i forvaltningen. Den støj som dyrkes i koblingen mellem forvaltning og publikum må derfor også dømmes relevant af borgerne, hvis kommunikationen skal fortsætte. Her kan vi nuancere afhængigheden mellem de to, fordi kommunernes styring er afhængig af publikummets reaktion på de irritationer, støjen skaber. Styringens succes kan vi med dette speciale kun gisne om, fordi vi ikke har blikket publikummets anknytninger. Det afgørende ville her være, hvorvidt støjen omsættes til produktive forstyrrelser hos borgerne (jf. Pors 2014: 26). Hvad vi imidlertid kan se med den intense forvaltning er, at publikummet inviteres til at forholde sig til mange flere aspekter af sig selv. Vi kan altså se, hvordan det politiske publikum bliver relevant på mange flere måder i kommunikationen og følgelig inviteres til at reflektere over sig selv på nye måder, der sprænger grænserne for politisk deltagelse som det at gå til valg hver fjerde år.

Det er med blikket for publikummets ændrede funktion, at vi ser, hvordan den intense forvaltning synes at installere en grundlæggende ustabilitet i det politiske system, som følgelig

udfordrer forvaltningen selv. Publikummets relevans øges, men det forbliver uklart præcist hvordan, de skal bidrage. Det betyder følgelig, at forvaltningen i sin kommunikation må forholde sig til mere og mere, fordi publikummets bidrag synes ubegrænset. Bidraget er ikke sat som en valghandling eller repræsentation i en brugerbestyrelse, men snarere som noget emergerende og opdyrkeligt. Publikummet som kategori synes redefineret, fordi de kan *alt muligt*, der har potentiale til at bidrage til forvaltningens velfærdsleverancer. Interessant er det således, at den aflastning af forvaltningen, som fællesskabskommunens semantik søger at opnå tilsyneladende installerer en ustabilitet i dynamikken mellem forvaltning og publikum, som fordrer en forvaltning, der – i forsøget på at annullere sig selv – ekspanderer. Lad os slutte med at indkredse denne forandring.

Forvaltning i udvikling

Fordi publikummets bidrag ikke er sat som noget fast i koblingen imellem subsystemerne forvaltning og publikum, synes forvaltningen følgelig at slå knude på sig selv for at søge at mobilisere det *uden* at definere det. Ustabiliteten installeres derfor, fordi publikummets præstation bliver *afgørende* og simultant forbliver *udefineret.* Det er med blikket for denne ustabilitet, at vi afslutningsvist får blik for sidste nuance i spørgsmålet om, hvordan fællesskabskommunens styring sætter den kommunale forvaltning på spil, nemlig gennem ekspansion.

Med den intense forvaltning ser vi således en kommunal forvaltning, som i stigende grad forholder sig strategisk og refleksivt til sig selv og sit formål. Intensiteten dyrkes i styringen, netop fordi forvaltningen reflekterer over egne grænser og bliver strategisk omkring sin mobilisering. En strategisk refleksion, som er ganske interessant taget i betragtning af, at forvaltningens funktion i det politiske system af Luhmann sættes som værende den administrative handlen på baggrund af det politiske mandats beslutninger (jf. Luhmann 1990b: 48). I fællesskabskommunen ser vi imidlertid en forvaltning, der også begynder at forholde sig til, hvordan den skal forholde sig til ting i kraft af, at velfærd bliver noget, der defineres på nye måder. Potentialiseringen af velfærden i den intense forvaltning synes her at fordre en intimisering af styringsrelationen mellem kommune og borgere, fordi forvaltningens italesættelse af nye temaer som relationer, venskaber og nærhed bliver selvfølgelig. Velfærd synes paradoksalt nok at blive mere *rigtigt,* når det opstår i borgernes relationer, fællesskaber og liv i øvrigt. I forsøget på at mobilisere *den* type velfærd, intimiserer forvaltningen sin styringsrelation ved at italesætte borgerens intimsfære som et kommunalt anliggende. Ved systeminternt at koble forvaltning og publikum tættere bliver borgernes problemer dermed relevante for forvaltningen, og forvaltningen som fællesskab bliver relevant for borgerne at præstere i. Flere og flere områder af borgernes tilværelse bliver relevante som nogle, forvaltningen skal forholde sig til og intervenere i. Forvaltningen udvikler følgelig en strategisk dagsorden for håndteringen af dens omverden, af publikummets bidrag, som kredser om en styring, der søger at mobilisere publikummets

bidrag til velfærden. I processen er det slående, hvordan forvaltningens kommunikation også forholder sig til, hvordan dens omverden – publikummet – bør forholde sig til sig selv – som medborgere der bidrager til fællesskabet.

Refleksiviteten over sig selv og egne grænser og interessen for at mobilisere publikummets bidrag synes altså at fordre en ny grænseløshed i de temaer, der optager forvaltningen. Fordi forvaltningen i stigende grad reflekterer over og sætter spørgsmålstegn ved, *hvad* velfærd er og *hvordan* det skabes, opstår ny kompleksitet i kommunikationen. Den intense forvaltning udvider i bestræbelserne på at håndtere denne kompleksitet sine grænser for, hvad den taler om og adresserer. Med potentialiseringen af velfærd lader forvaltningen sig således irritere af sin omverden i stadig stigende grad, og opmærksomheden mod borgerne synes at skabe nye systeminterne konstruktioner og problemstillinger, som forvaltningen må forholde sig til.

Vi ser eksempelvis, hvordan ensomhed opstår som problem i forvaltningens blik (bilag 4b, interview med projektleder: 2; 8), ligesom venskab og relationer bliver relevante for forvaltningen at forholde sig til. Med den intense kobling konstrueres systeminternt en virkelighed i forvaltningen, hvor flere og flere problemer kalder på at blive løst af kommunerne. Vi ser her en forvaltning som i forsøget på at annullere sig selv – at blive ét med borgerne – bliver mere og mere styrende i forsøget på at mobilisere og drive forandringerne i deres omverden ved at gøre iagttagede problemer i omverdenen til sine egne. Når vi dømmer forvaltningens ekspansion mener vi altså, at forvaltningen i stigende grad forholder sig strategisk til sin omverden og bliver opmærksom på problemstillinger, der hæmmer den velfærd, de ligeledes har forankret i deres omverden – hos publikummet. Forvaltningens aktive stillingtagen til og mobilisering af publikummets præstationer i forhold til velfærden synes følgelig at udvide dens tidligere administrative implementeringsfunktion, fordi implementering bliver aktiv mobilisering. Vi kan følgelig rejse spørgsmålet om, hvorvidt vi med den intense forvaltning i virkeligheden ser en forvaltning, der i stigende grad begynder at forholde sig til sig selv som politik? Som en strategisk enhed, der skal tage stilling til, *hvordan* omverdenen mobiliseres og samfundet forbedres?

Interessant er det følgelig, hvordan man tackler problemer, der ikke tidligere er blevet iagttagede som relevante i forvaltningen? Hvordan kan man håndtere ensomhed med magtkommunikation? Vi ser det tydeligt som et af de problemer, forvaltningen slås med, eksempelvis i Rødovre. Resultatet synes at være en forvaltning, der former mere og mere i magtens kode. En forvaltning, der søger at nå længere ud og ind i Hr. Hansens stue for at adressere og favne de problemer og potentialer, den iagttager hos borgerne. Derfor er det da også værd at overveje om den intense forvaltning, i stedet for at føre til grænsenedbrydning i mellem forvaltning og publikum, i virkeligheden peger i retning af dybere differentiering mellem de to subsystemer (jf. Luhmann 1991: 163). Hvad vi i hvert fald kan se, er en forvaltning, som i forsøget på at håndtere problemer iagttaget i

dens omverden, intensiverer sin styring. I stedet for at blive mere lig borgerne, dykker den altså snarere dybere ned i sig selv og sin styring, om end styringens form ændrer karakter. At publikummet bliver relevant på nye måder og at systemerne kobles tættere medfører, at forvaltningen udvider, hvad de systeminternt kan forholde sig til og forme i magtmediet.

Når vi diskuterer det politiske systems interne dynamik, er det selvfølgelig også værd at overveje politik-subsystemet. Selvom vi ikke har blikket det her, er et oplagt spørgsmål, hvordan byrådene placerer sig i denne udvikling. Koblingerne de tre systemer imellem kan vi imidlertid kun gisne om, idet vi i dette speciale har fokuseret på at blikke forvaltning/publikum. Interessant er det imidlertid om også karakteren af koblingen mellem politik og publikum ændrer sig? I forlængelse af forvaltningens afhængighed af publikummet er det altså nærliggende at undersøge, hvordan (og om) subsystemet politik afspejler lignende tendenser. Følgelig synes det oplagt at spørge ind til koblingen mellem forvaltning og politik, for hvordan sættes skellet mellem politik og forvaltning, hvis forvaltningen i stigende grad synes politisk? Undermineres politik-subsystemets funktion eller ændrer den karakter? Hvis embedsmænd i forvaltningen får politisk karakter, hvordan sættes da kommunalpolitikeren?

For nu parkerer vi imidlertid ved det faktum, at den intense forvaltning synes at udfordre både forvaltning, publikum og i særdeleshed koblingen imellem de to på måder, der slører grænser i kommunikationen og muliggør en dobbelthed, der spiller på intensiteten som ressource og gør styringen både mere grænseløs og umulig. I forsøget på at aflaste sig selv søger forvaltningen at give borgerne – publikummet – mere ansvar. Men i stedet for at opgive sit eget ansvar, sættes forvaltningen blot på nye måder i relationen til publikummet, som ganske ironisk synes at ekspandere forvaltningens grænser.

Ironisk er det, fordi vi startede dette speciale med at undre os over selvbeskrivelser, der i stigende grad annullerede kommunerne som forvaltning. Vi iagttog fremkomsten af fællesskabsfortællinger i danske kommuners selvbeskrivelser og de styringsambitioner, som syntes at akkompagnere dem og spurgte: hvordan sætter fællesskabskommunens styring den kommunale forvaltning på spil? Med fællesskabskommunen får vi blik for en kommunal forvaltning, der gør sig afhængig af publikummets bidrag på en måde, der fordrer en styring, som spiller på intensiteten ved at oscillere mellem at sætte fri og sætte retning. Som i forsøget på at styre mindre ender med at styre mere og udvide sin styringsgrænse. Med den intense forvaltning ser vi følgelig en kommunal forvaltning, hvor alt er til forhandling, og hvor subsystemerne (her forvaltning og publikum) forventes at forholde sig strategisk til hinanden i en forhandling af de interne grænser og grænserne for styring i det politiske system.

Svaret på vores overordnede spørgsmål bliver således, at forvaltningen sættes på spil, fordi den installerer en grundlæggende ustabilitet i sin relation til omverdenen, som fordrer dens egen

ekspansion. Fællesskabskommunens styring sætter den kommunale forvaltning på spil ved at genforhandle koblingen mellem forvaltning og publikummet på en måde, der gør intensiteten til dens vigtigste karakteristika. På en og samme tid udfordres præmisserne for forvaltningens styring samtidig med, at forvaltningen ekspanderer i forsøget på at håndtere og mobilisere publikummets potentialer. Da Luhmann i 1991 skrev "*A political system in modern society is more to be compared to a nervous mass than an executive hierarcy*" (162) synes han ikke at være langt fra vores diagnose af den kommunale forvaltning anno 2015.

Efterskrift: En opfordring til kritisk selvrefleksion

… Og hvad så nu? – fristes man måske til at spørge. Hvad kan man tage med videre fra dette speciale, hvis man ikke er særligt interesseret i Luhmanns systemteori eller finder, at KL's kommunikation fra 1980'erne er synderligt sindsoprivende? Er vores iagttagelser af fællesskabskommunens styring overhovedet mulige at oversætte på en måde, der gør dem anvendelige uden for det videnskabelige system?

Ja, mener vi. Det vi i dette speciale har søgt at begribe med blikket for fællesskabskommunen bliver i øjeblikket sat på strategisk formel som samskabelse i rigtig, rigtig mange danske kommuner. Samskabelse synes at blive den intense forvaltnings metode. For den kommunale direktør, leder eller medarbejder, som arbejder med samskabelse, mener vi, at vi med udgangspunkt i nærværende specialet kan opfordre til refleksion på særligt tre områder.

Det første handler om at besinde sig på sin egen styrings grænser. Som vi ser i den intense forvaltning fordrer jagten på potentialer i civilsamfundet, at styringen intensiveres, fordi kommunerne søger at nå længere ud og mobilisere bredere. Overstyring i fællesskabskommunen synes her særligt risikabel, fordi det bliver intensiveret styring, der ikke vil stå ved sig selv som styring. At besinde sig på egne grænser handler her også om at anerkende, hvordan styring altid vil være styring af borgernes selvstyring, og derfor også grundlæggende uforudsigelig.

Følgelig er vores anden opfordring til refleksion, at kommunale aktører accepterer ustyrligheden som præmis for fællesskabskommunens aktiviteter. Såfremt emergens og potentialitet dyrkes, er det afgørende at besinde sig på også reelt at lade borgerne definere fællesskaber og aktiviteter. Dobbeltheden risikerer at blive en maskerade for en kommunal dagsorden. Aktualiseringen må være i borgernes vold, hvis styringens legitimitet skal sikres.

Heraf følger en sidste og – synes vi – særligt relevant anledning til refleksion. Fællesskabskommunen som strategisk selvbeskrivelse synes nemlig oplagt som en styringsramme inden for hvilken, kommunerne kan øge deres evne til selv-intervention. Den ustabilitet som – med fællesskabskommunen – synes installeret i koblingen mellem den kommunale forvaltning og borgerne rummer måske potentialer til at gentænke måderne hvorpå, kommunerne lader sig påvirke af borgerne. Fascinationen af civilsamfundet, af borgerne og af fællesskaberne kan blive en kilde til fornyelse og nytænkning internt i kommunerne, såfremt de gearer sig til at inkorporere borgernes input og handle på dem. Det fordrer imidlertid kommunal refleksion, som oprigtigt lader sig irritere af sin omverden i forsøget på at udvikle sig selv. Vores opfordring til kommunale aktører, der arbejder strategisk med fællesskab eller samskabelse kan derfor måske bedst opsummeres som et opråb om at lade fællesskabskommunen blive et udgangspunkt for ikke kun at kigge 'udad', men også 'indad'.

Litteraturliste

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier,* Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Andersen, Niels Åkerstrøm (2003): *Discursive Analytical Strategies,* The Policy Press

Andersen, Niels Åkerstrøm (2007): *Borgerens kontraktliggørelse,* Hans Reitzels Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm (2008): 'Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer' i Sløk, Camilla og Villadsen, Kaspar, (red.): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat,* Hans Reitzels Forlag, 33-68

Andersen, Niels Åkerstrøm (2011): 'Conceptual History and the Diagnostics of the Present', *Management & Organizational History*, 6(3), 248-267

Andersen, Niels Åkerstrøm (2012a): 'Introduction' i Andersen, Niels Åkerstrøm & Sand, Inger-Johanne (red.): *Hybrid forms of governance*, Palgrave Macmillan, 1-11

Andersen, Niels Åkerstrøm (2012b): *Flygtige forhold - Om Ledelse af medarbejdere mellem pædagogik, kærlighed og leg*, Hans Reitzels Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm (2014a): 'Kan man fundere kritik i kritikkens umulighed?' i *Social Kritik,* vol. 26, nr. 140, 50-67

Andersen, Niels Åkerstrøm (2014b): 'Den semantiske analysestrategi' i Harste, Gorm & Knudsen, Morten (red.): *Systemteoretiske analyser, at anvende Luhmann,* Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 41-72

Andersen, Niels Åkerstrøm & Born, Asmund (2005): 'Kærlig Ledelse' i *Nordiska Organisasjonsstudier,* vol. 7, nr. 3-4, 161-186.

Andersen, Niels Åkerstrøm & Pors, Justine Grønbæk (2014): *Velfærdsledelse – Mellem styring og potentialisering*, Hans Reitzels Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm & Sand, Inger-Johanne (red.) (2012): *Hybrid forms of governance*, Palgrave Macmillan

Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering,* Fagbokforlaget, 61-91

Ballerup Kommune (2008): *Strategi for nærdemokrati,* hjemmeside besøgt den 11.02.15, http://www.ballerup.dk/sites/default/files/m/23052/strategi_for_naerdemokrati.pdf

Binderup, Lisbeth (2013): *Innovation i den offentlige sektor,* hjemmeside besøgt 11.03.15, http://www.bedstpraksisledelse.dk/docs/Opl%C3%A6g/Innovation%20i%20den%20offentlige%20sektor%20af%20Lisbeth%20Binderup.pdf

Borch, Christian (2011): *Niklas Luhmann (Key Sociologists)*, Routledge

Borch, Christian & Larsen, Lars Thorup (2003): 'Magten uden årsag – om Foucaults og Luhmanns magtopfattelser' i Borch, Christian & Larsen, Lars Thorup (red.): *Luhmann & Foucault til diskussion,* 149-179

Bundesen, Peter, Kruse, Filip & Rasmussen, Tove (1991): 'Planlægning i kommunerne' i Bundesen, Peter, Kruse, Filip & Rasmussen, Tove: *Kommunal planlægning – Økonomi, udvikling, styring,* Odense Universitetsforlag, 50-62

Esbjerg Kommune, Billund Kommune, Fanø Kommune, Varde Kommune, Tønder Kommune & Vejen Kommune (2015): *Fremtidens velfærdsrelationer,* hjemmeside besøgt 18.02.15, http://medborgerskabskonferencen.esbjergkommune.dk/forside.aspx

Esmark, Anders (2010): 'Medier og semantik – Niklas Luhmanns yndlingsstrukturer' i Esmark, Anders, Laustsen, Carsten Bagge & Andersen, Niels Åkerstrøm (red.): *Poststrukturalistiske analysestrategier,* Roskilde Universitetsforlag, 223-253

Esmark, Anders; Lausten, Carsten Bagge & Andersen, Niels Åkerstrøm (2010): 'Poststrukturalistiske analysestrategier – en introduktion' i Esmark, Anders, Lausten, Carsten Bagge & Andersen, Niels Åkerstrøm (red.): *Poststrukturalistiske analysestrategier,* Roskilde Universitetsforlag, 7-40

Favrskov Kommune (2012): *Vision 2012*, hjemmeside besøgt 12.02.15, https://www.favrskov.dk/kommunen/vision-planstrategi

Flyvbjerg, Bent (1992): *Rationalitet og magt, Bind 1: Det konkretes videnskab,* Akademisk Forlag, 137-159

Frankel, Christian (2012): 'En iagttagelsesteoretisk analytik' i Nygaard, Claus (red.): *Samfundsvidenskabelige analysemetoder,* Samfundslitteratur, 171-193

Greve Kommune (2015): *Udviklingsstrategi 2015*, hjemmeside besøgt 11.02.15, http://www.greve.dk/~/media/Greve%20Kommune/Om%20Kommunen/Organisation/Direktionens%20strategiplan/Udviklingsstrategi_2015.ashx

Holbæk Kommune (2011): *Udviklingsstrategi 2012*, hjemmeside besøgt 11.02.15, http://planer.holbaek.dk/download/udviklingsstrategi/udviklingsstrategi_vedtaget.pdf

Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (2003): *At skabe en klient*, Hans Reitzels Forlag

Juelskjær, Malou; Knudsen, Hanne; Pors, Justine Grønbæk & Staunæs, Dorte (2011): 'Indledning: Vi holder af hverdagen – Ledelse som et tværfagligt, flygtigt og magtfuldt fænomen' i *Ledelse af uddannelse – at lede det potentielle,* Samfundslitteratur, 13-26

KL (1971): *Kommunerne og samfundsplanlægningen*, Kommunernes Landsforening

KL (1975): *Rationalisering i kommunerne – et debatoplæg*, Kommunetryk

KL (1981): *Debatoplæg om kommunens fremtid: kommuneplanlægning*, Kommunernes Landsforening og Holsted Kommune

KL (1985): *Organisationsudvikling i kommunerne – metoder og erfaringer*, Kommuneinformation

KL (1988): *Decentralisering, demokrati, ledelse, serviceudvikling*, Kommunernes Landsforening & Kommunaldirektørforeningen i Danmark

KL (1989a): *Med færre ressourcer – Ideer og perspektiver for effektivitet og service i kommunerne*, Kommuneinformation

KL (1989b): *Styring og omstilling i kommunerne*, Kommuneinformation

KL (1989c): *Kommunerne i 90'ernes Danmark*, Kommuneinformation

KL (1990): *Styring og omstilling på det sociale område*, Den kommunale Højskole i Danmark & Kommuneinformation

KL (1991): *Den kommunale organisation i udvikling*, Kommuneinformation

KL (1993): *En pjece om brugerindflydelse og ældreråd*, Kommuneinformation

KL (1995a): *Kommunen og udfordringerne*, Kommuneinformation

KL (1995b): *Redskaber til dialog og styring: erfaringer fra udviklingsprojektet Fremtidens Kommune*, Kommuneinformation

KL (1997): *Politisk Ledelse – dialog, demokrati og magt*, Den Kommunale Højskole i Danmark

KL (1999a): *Kommunerne for fremtiden – oplæg til debat om fremtidens kommunestyre*, Kommunernes Landsforening

KL (1999b): *Bedre velfærd – flere valg: et debatoplæg om organisering af den fremtidige kommunale velfærdsservice*, Kommuneinformation

KL (2003): *Velfærd på spil*, hjemmeside besøgt 19.02.15, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_29859/ImageVaultHandler.aspx

KL (2009a): Nærdemokrati – 11 eksempler på nærdemokrati i de danske kommuner, Kommunernes Landsforening & Indenrigs- og Socialministeriet

KL (2009b): *KL's historie*, hjemmeside besøgt 11.06.15, http://www.kl.dk/menu/KLs-historie-id37343/

KL (2013a): *Fremtidens Kommunestyre, debatoplæg fra første fase*, hjemmeside besøgt 19.02.15, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_59268/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2013b): *Fremtidens Kommunestyre, Notat fra anden fase,* hjemmeside besøgt 19.02.15, http://www.kl.dk/PageFiles/1213498/Notat%20om%20fremtidens%20kommunestyre.pdf?epslanguage=da

KL (2013c): *Fremtidens Kommunestyre er mere Klods Hans for borgerne*, hjemmeside besøgt 19.02.15, http://www.kl.dk/menu/Fremtidens-Kommunestyre-er-mere-klodshans-for-borgerne-id124187/

KL (2013d): *Investér før det sker,* hjemmeside besøgt 23.02.15, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_60895/cf_202/Udspil_Invester_f-r_det_sker.PDF

KL (2013e): *I fremtidens socialpolitik har vi alle et ansvar,* hjemmeside besøgt 23.02.15, http://www.kl.dk/Social-service/I-fremtidens-socialpolitik-har-vi-alle-et-ansvar-id124258/

KL (2014a): *Fremtidens velfærdsalliance*, hjemmeside besøgt 19.02.15, http://www.kl.dk/Aktuelle-temaer/Samskabelse/fremtidens_velfardsalliance/

KL (2014b): *Fremtidens velfærd skabes i fællesskab*, hjemmeside besøgt 23.02.15, http://www.kl.dk/Social-service/Fremtidens-velfard-skabes-i-fallesskab-id146706/

KL (2015): *Pjece om nye rammevilkår for topledelse*, hjemmeside besøgt 23.02.15, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71252/cf_202/Nye_rammevilk-r_for_topledelse.PDF

Knudsen, Hanne (2010): *"Har vi en aftale?" – magt og ansvar i mødet mellem folkeskole og familie*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 253-265

Knudsen, Hanne & Andersen, Niels Åkerstrøm (2014): 'Playful hyper responsibility: toward a dislocation of parents' responsibility?' i *Journal of Education Policy*, Vol. 29, Nr. 1, 105–121

Lee, Daniel (2000): 'The Society of Society: The Grand Finale of Niklas Luhmann' i *Sociological Theory,* vol. 18:2 July 2000, 320-330

Lolland Kommune (2013): *Planstrategi 2012*, hjemmeside besøgt 18.02.15, http://www.lolland.dk/Politik/Strategier/Plan--og-udviklingsstrategi.aspx

Luhmann, Niklas (1976): 'Generalized media and the problem of contingency' i Loubser, Jan; Baum, Rainer; Effrat, Andrew & Lidz, Victor (red.): *Explorations in General Theory in Social Science – Essays in Honor of Talcott Parsons, vol. 2*, The Free Press, 507-532

Luhmann, Niklas (1979): *Trust and Power: Two works*, with introduction by Gianfranco Poggi, John Wiley & Sons, 107-198

Luhmann, Niklas (1982): *The Differentiation of Society*, Columbia University Press, 69-90; 138-166; 289-323

Luhmann, Niklas (1985): 'Complexity and meaning' i *The Science and Praxis of Complexity*, The UN University

Luhmann, Niklas (1989): *Ecological Communication*, Polity Press, 28-31

Luhmann, Niklas (1990a): *Essays on self-reference,* Columbia University Press, 165-175

Luhmann, Niklas (1990b): *Political Theory in the Welfare State*, with introduction by John Bednarz Jr., Walter de Gruyter

Luhmann, Niklas (1991): 'Demands on Politics' i *Risk: A Sociological Theory*, Walter de Gruyter, 145-174

Luhmann, Niklas (1992): 'Operational Closure and Structural Coupling' i *Cardozo Law Review,* Vol. 13, 1419-1441

Luhmann, Niklas (1993a): 'Observing Re-entries' i *Graduate Faculty Philosophy Journal,* Vol. 16/2: 485-498

Luhmann, Niklas (1993b): 'Ecological communication: Coping with the Unknown' i *Systems Practice,* Vol. 6, No. 5, 527-539

Luhmann, Niklas (1995): 'Magtkredsløb og ret i demokratier' i Jacobsen, Jens Christian (red.): *Autopoiesis II – Udvalgte tekster af Niklas Luhmann*, politisk revy, 116-128

Luhmann, Niklas (1996a): 'On the scientific context of the concept of communication' i *Social Science Information,* 257-267

Luhmann, Niklas (1996b): 'Membership and Motives in Social Systems' i *Systems Research*, Vol. 13:3, 341-348

Luhmann, Niklas (1997a): 'Limits of Steering' i *Theory, Culture & Society,* vol. 14(1), 41-57

Luhmann, Niklas (1997b): *Die Gesellschaft der Gesellschaft,* Suhrkamp

Luhmann, Niklas (2000a): '"Hvad er tilfældet?" og "Hvad ligger der bag?" De to sociologier og samfundsteorien' i *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory,* 1:1, 9-25

Luhmann, Niklas (2000b): *Sociale Systemer*, Hans Reitzels Forlag

Luhmann, Niklas (2002): 'Inklusion og eksklusion', i *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory,* 3:1, 121-139

Mik-Meyer Nanna & Villadsen, Kaspar (2003): *Magtens former*, Hans Reitzels Forlag

Miljø- og Energiministeriet (2000): *Planhistoriske forudsætninger for rummeligheden til bolig- og erhvervsbyggeri.* Notat fra Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. København, januar 2000, hjemmeside besøgt 14.03.15, http://www.byerhvervudvalg.dk/Rapporter%20og%20notater/planhistorie.htm

Miljøministeriet (2007): *Planloven i praksis.* Publikation udgivet af By- og Landskabsstyrelsen, hjemmeside besøgt 14.03.15, http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Planloven_011007.pdf

Neergaard, Helle (2007): *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser,* 2. udgave, Samfundslitteratur

Philippopoulos-Mihalopoulos, Andreas (2012): 'Suspension of Suspension: Notes on the Hybrid' i Andersen, Niels Åkerstrøm & Sand, Inger-Johanne (red.): *Hybrid forms of governance*, Palgrave Macmillan, 12-29

Pleimert, Troels (2012): *Kommune 3.0 – Interview med Lisbeth Binderup*, hjemmeside besøgt 11.03.15, http://ffuk.dk/kommune-3-0-interview-med-lisbeth-binderup/

Pors, Justine Grønbæk (2009): *Evaluering indefra – Politisk ledelse af folkeskolens evalueringskultur*, Nyt fra samfundsvidenskaberne

Pors, Justine Grønbæk (2014): *Støjende styring*, Nyt fra samfundsvidenskaberne, 21-34

Ratner, Helene & Villadsen, Kaspar (2012): 'Who is the Monster? Welfare Agencies' Suspension of Power' i Andersen, Niels Åkerstrøm & Sand, Inger-Johanne (red.): *Hybrid forms of governance*, Palgrave Macmillan, 167-185

Rennison, Betina Wolfgang (2005): 'Magtens Blik: En revitalisering af Luhmann og Foucaults magtanalytik', Working Paper no. 18/2005, Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School, 1-34

Silkeborg Kommune (2014): *Udviklingsstrategi 2028*, hjemmeside besøgt 12.02.15, https://silkeborgkommune.dk/Kommunen/Politikker-planer-og-strategier/Udviklingsstrategi

Skanderborg Kommune (2014a): *Direktionens idé- og arbejdsgrundlag,* hjemmeside besøgt 04.02.15, https://www.skanderborg.dk/Om-os/Om-kommunen/Administrativ-organisation/Direktionens-ide-og-arbejdsgrundlag.aspx

Skanderborg Kommune (2014b): *Skanderborgmodellen i praksis – håndbog for kontraktholdere,* hjemmeside besøgt 04.02.15, http://pdf.skanderborg.dk/omkommunen/Kontraktholderhaandbogen/

Sorø Kommune (2014): *Vision- og planstrategi 2018*, hjemmeside besøgt 16.02.15, http://soroe.dk/media/1199713/vision-og-planstrategi-2018.pdf

Stäheli, Urs (1997): 'Exorcising the 'Popular' Seriously: Luhmann's Concept of Semantics' i *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie*, vol. 7, nr. 1, 127-143

Stake, Robert (2008): 'Qualitative Case Studies' i Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (red.): *Strategies of Qualitative Inquiry*, Sage Publications, 119-151

Teubner, Gunther (1993): 'The Many-Headed Hydra: Networks as Higher-Order Collective Actors', i McCahery, Joseph; Picciotto, Sol & Scott, Colin (red.): *Corporate Control and Accountability - Changing Structures and the Dynamics of Regulation,* Clarendon Press, 41-60

Vallensbæk Kommune (2014): *Kommuneplanstrategi 2014*, hjemmeside besøgt 16.02.15, http://www.vallensbaek.dk/sites/default/files/om_kommunen/2014_sept_kommuneplanstrategi.pdf

Vallentin, Steen (2012): 'Luhmann, metode, analysestrategi: Om systemteoriens møde med empirien', i Nygaard, Claus (red.): *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*. Samfundslitteratur, 197-229

Vanderstraeten, Raf (2002): 'Parsons, Luhmann and the Theorem of Double Contingency' i *Journal of Classical Sociology*, vol 2(1), 77–92

Aarhus Kommune (2014): *Kærlig Kommune,* hjemmeside besøgt 11.02.15, http://www.aarhus.dk/kaerligkommune

Appendix I – Figurliste

Kapitel 1:

- Figur 1: Specialets periodisering, side 15

Kapitel 2:

- Figur 2: Hybridens form, side 28
- Figur 3: Hybriden som dynamo, side 30
- Figur 4: Specialets progression, side 35
- Figur 5: Operationaliseret analysestrategi, side 36

Kapitel 3:

- Figur 6: Servicekommunens sociale identitet, side 46
- Figur 7: Fællesskabskommunens sociale identitet, side 47
- Figur 8: Borgeren i fællesskabskommunen, side 50
- Figur 9: Kommunen i fællesskabskommunen, side 56
- Figur 10: Servicekommunens velfærd, side 57
- Figur 11: Velfærd i forandring, side 60
- Figur 12: Semantisk overblik, side 61
- Figur 13: Overblik over fællesskabskommunens semantik, side 62

Kapitel 4:

- Figur 14: Magt som mægtiggørelse, side 71
- Figur 15: Medborgeren som potentialitet, side 73

Appendix II – Bilagsoversigt

Bilag 1: Oversigt over nutidige kommunale strategier

Bilag 2: Empirioversigt

Bilag 3: Bilagsmateriale om Skanderborg Kommune

- **3a**: Beskrivelse af Trivselsambassadørordningen og Kommune 3.0.
- **3b**: Transskriberet interview med Kim, skoleleder på Herskindskolen
- **3c**: Transskriberet interview med Lisbeth Binderup, kommunaldirektør, Skanderborg Kommune
- **3d**: Kommissorium for Trivselsambassadører
- **3e**: Trivselsambassadørernes opgaver i klasserne
- **3f**: Trivselsråd på Herskindskolen – Gode råd og ideer
- **3g**: Til alle forældre og elever på Herskindskolen

Bilag 4: Bilagsmateriale om Rødovre Kommune

- **4a**: Beskrivelse af projektet 'Netværk i flere generationer' og visionen 'Sammen om Rødovre'
- **4b**: Transskriberet interview med Trine, projektleder på 'Netværk i flere generationer'
- **4c**: Kommissorium for 'Netværk i flere generationer'
- **4d**: Noter fra borgermøde i Bybjerget, Rødovre
- **4e**: Noter fra opsamlende projektgruppemøde på Cafébiblioteket, Rødovre
- **4f**: Ansøgning til VK13 projektpulje
- **4g**: Notat og indstilling til KB
- **4h**: Projektgruppens sammensætning og ressourcer
- **4i**: Invitation til borgermøde
- **4j**: 'Sammen om Rødovre': sammenklippede uddrag fra hjemmeside, https://www.rk.dk/om-os/sammen-om-roedovre/

Bilag 5: Noter fra konferencen *Fremtidens Velfærdsalliancer*

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL 2015