

Poul Erik Mouritzen

## Kommunerne: Hvad nyt under solen?

Da Jørn Flohr Nielsen og Erik Riiskjær i begyndelsen af 1980'erne gennemførte den første danske undersøgelse af de kommunale forvaltningschefer, blev der på intet sted i deres to afhandlinger redegjort for de metodiske problemer, der var med at afgrænse den valgte population (Flohr Nielsen, 1985; Riiskjær, 1982). Det skyldes det simple forhold, at der ingen problemer var. Det fremgik nemlig af stillingsbetegnelsen, hvem der var forvaltningschef i en dansk kommune, og i stort set alle kommuner var der en klar og entydig korrespondance mellem jobtitel og ansvarsområde. Godt ti år senere var problemerne i en tilsvarende undersøgelse ganske betydelige. I alt registreredes 85 titler blandt medlemmerne af de kommunale chefforeninger. Omkring 15 procent af cheferne havde titler, hvor der ikke var nogen eller kun en svag antydning af personens sektortilknytning eller funktion (Mouritzen *et al.*, 1993: 22).

Udviklingen i den kommunale titelflora kan være staffage eller udtryk for, at de honette ambitioner pludselig har fået frit løb. Måske er alt ved det gamle. Men den kan også være en indikation af, at der måske er noget nyt under solen.

Den kommunalpolitiske forskningsgruppe ved Odense Universitet har siden 1992 gennemført en række undersøgelser, som kan medvirke til at besvare spørgsmålet, om der er noget nyt under solen. Undersøgelserne er baseret på en flerhed af dataindsamlingsmetoder: surveys, intensive interviews, dokumentstudier samt, som noget nyt i dansk kommunalforskning, observationer af embedsmænd.

Dette temanummer indeholder fem artikler, som med hensyn til deres problemstilling, perspektiver og datagrundlag er forskellige, men som ikke desto mindre har det til fælles, at de forsøger at vurdere, om der faktisk er noget nyt under solen. Med et sådant sigte er det oplagt netop at gå tilbage til Flohr Niensens og Riiskjærs undersøgelser, hvilket gøres i temanummerets første fire artikler. Som en rød tråd gennem flere af artiklerne går endvidere et forsøg på at undersøge årsagerne til og konsekvenserne af en af det sidste årtis nyskabelser, de såkaldte fællesforvaltninger.

Morten Balle Hansens artikel indeholder en historisk funderet analyse af forandringer i betingelserne for de administrative lederes arbejde. Sigtet med artiklen er mere specifikt, at undersøge om chefgruppen spiller en anden rolle end tidligere. Der præsenteres stærke indikationer for, at chefgruppemødet har udviklet sig fra i overvejende grad at være et informationsformidlende forum til at være et egentligt kollektivt ledelsesforum, hvor gruppen agerer som et kollektiv i forhold til såvel den politiske ledelse som i forhold til den administrative organisation.

I temanummerets andet bidrag beskriver Niels Ejersbo først udviklingen i den kommunale struktur på såvel det politiske som det administrative niveau. Dernæst undersøges det, om reformer i strukturen hænger sammen med det økonomiske pres, som kommunerne er udsat for, samt om udskiftninger på de centrale poster - borgmesterposten og kommunaldirektørembedet - betinger strukturændrin-

Poul Erik Mouritzen

## Kommunerne: Hvad nyt under solen?

Da Jørn Flohr Nielsen og Erik Riiskjær i begyndelsen af 1980'erne gennemførte den første danske undersøgelse af de kommunale forvaltningschefer, blev der på intet sted i deres to afhandlinger redegjort for de metodiske problemer, der var med at afgrænse den valgte population (Flohr Nielsen, 1985; Riiskjær, 1982). Det skyldes det simple forhold, at der ingen problemer var. Det fremgik nemlig af stillingsbetegnelsen, hvem der var forvaltningschef i en dansk kommune, og i stort set alle kommuner var der en klar og entydig korrespondance mellem jobtitel og ansvarsområde. Godt ti år senere var problemerne i en tilsvarende undersøgelse ganske betydelige. I alt registreredes 85 titler blandt medlemmerne af de kommunale chefforeninger. Omkring 15 procent af cheferne havde titler, hvor der ikke var nogen eller kun en svag antydning af personens sektortilknytning eller funktion (Mouritzen *et al.*, 1993: 22).

Udviklingen i den kommunale titelflora kan være staffage eller udtryk for, at de honette ambitioner pludselig har fået frit løb. Måske er alt ved det gamle. Men den kan også være en indikation af, at der måske er noget nyt under solen.

Den kommunalpolitiske forskningsgruppe ved Odense Universitet har siden 1992 gennemført en række undersøgelser, som kan medvirke til at besvare spørgsmålet, om der er noget nyt under solen. Undersøgelserne er baseret på en flerhed af dataindsamlingsmetoder: surveys, intensive interviews, dokumentstudier samt, som noget nyt i dansk kommunalforskning, observationer af embedsmænd.

Dette temanummer indeholder fem artikler, som med hensyn til deres problemstilling, perspektiver og datagrundlag er forskellige, men som ikke desto mindre har det til fælles, at de forsøger at vurdere, om der faktisk er noget nyt under solen. Med et sådant sigte er det oplagt netop at gå tilbage til Flohr Niensens og Riiskjærs undersøgelser, hvilket gøres i temanummerets første fire artikler. Som en rød tråd gennem flere af artiklerne går endvidere et forsøg på at undersøge årsagerne til og konsekvenserne af en af det sidste årtis nyskabelser, de såkaldte fællesforvaltninger.

Morten Balle Hansens artikel indeholder en historisk funderet analyse af forandringer i betingelserne for de administrative lederes arbejde. Sigtet med artiklen er mere specifikt, at undersøge om chefgruppen spiller en anden rolle end tidligere. Der præsenteres stærke indikationer for, at chefgruppemødet har udviklet sig fra i overvejende grad at være et informationsformidlende forum til at være et egentligt kollektivt ledelsesforum, hvor gruppen agerer som et kollektiv i forhold til såvel den politiske ledelse som i forhold til den administrative organisation.

I temanummerets andet bidrag beskriver Niels Ejersbo først udviklingen i den kommunale struktur på såvel det politiske som det administrative niveau. Dernæst undersøges det, om reformer i strukturen hænger sammen med det økonomiske pres, som kommunerne er udsat for, samt om udskiftninger på de centrale poster - borgmesterposten og kommunaldirektørembedet - betinger strukturændrin-

ger. Svaret er negativt: Hverken det økonomiske pres eller personudskiftninger ser ud til at have nogen sammenhæng med ændringer i strukturerne.

Lene Andersens og Mogens N. Pedersens artikel kortlægger ændringer i de kommunale chefers kollektive profil. De viser, at de kvindelige chefer er blevet flere over tid; der er kommet flere akademikere til; og der er siden kommunalreformen i 1970 sket en stigning i andelen af chefer med en fagspecifik mellemuddannelse. De to forfattere afviser at tolke udviklingen som et tegn på, at der er ved at opstå en egentlig kommunal chefprofession.

I det fjerde bidrag undersøger Poul Erik Mouritzen konfliktlinjerne i den kommunale organisation og udviklingen heri. Det viser sig, at organisationsstrukturer kun i et vist begrænset omfang kan bidrage til at forklare konflikter, der i al væsentlighed ser ud til at have deres udspring i policy-områdernes særlige karakteristika. I den henseende bekræftes de mønstre, som fandtes af Flohr Nielsen og Riiskjær i begyndelsen af 1980'erne. Når det gælder udviklingen i konfliktdimensionerne, er det især markant, at konflikten mellem de forskellige sektorer ser ud til at være dæmpet over årene.

Mange af de forandringer, der sker i kommunerne i disse år, sælges med det budskab, at de vil styrke politikernes indflydelse. Vibeke Normann Andersens, Rikke Bergs og Roger Buch Jensens artikel udtrykker en betydelig skepsis over for dette budskab. Tværtimod ser de forandringerne som en trussel for politikerne. Det såkaldte servicedemokrati kan medføre negative forskydninger i og udtømming af politikerrollen, manglende læring, magtforskydninger mellem forskellige aktørgrupper, rollekonflikter og øget krydspres.

De enkelte artikler svarer hver for sig - mere eller mindre - bekræftende på spørgsmålet, om der er noget nyt under solen. Lægger man artiklerne sammen, er der især et gennemgående træk, som er værd at fremhæve. Balle Hansens påvisning af, at der er sket en styrkelse af den kommunale chefgruppe har en parallel i Mouritzens påstand om, at konflikterne på tværs i den kommunale organisation - mellem sektorerne - er mindsket. Disse to tendenser kan endvidere ses i sammenhæng med Andersens, Bergs og Buch Jensens diskussion af udtømmingen af politikerrollen i retning fra det partikulariserede mod det generelle og deres diskussion af det pres politikerne er udsat for til i stigende grad at vægte ledelsesrollen på bekostning af repræsentationsrollen. Meget tyder således på, at sektorerne i stigende omfang er blevet „tæmme“. Man kan imidlertid stille det spørgsmål, om dette er sket ved, at de centrale embedsmænd har sat sig i centrum sammen med nogle få ledende politikere, og om dette er sket på bekostning af det lægmandsstyre, som har præget danske kommuner gennem mere end et århundrede?

## Litteratur

- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*, Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm (1993). *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforeninger i en brydningstid*, Odense Universitet.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*, Århus: Politica.

ger. Svaret er negativt: Hverken det økonomiske pres eller personudskiftninger ser ud til at have nogen sammenhæng med ændringer i strukturerne.

Lene Andersens og Mogens N. Pedersens artikel kortlægger ændringer i de kommunale chefers kollektive profil. De viser, at de kvindelige chefer er blevet flere over tid; der er kommet flere akademikere til; og der er siden kommunalreformen i 1970 sket en stigning i andelen af chefer med en fagspecifik mellemuddannelse. De to forfattere afviser at tolke udviklingen som et tegn på, at der er ved at opstå en egentlig kommunal chefprofession.

I det fjerde bidrag undersøger Poul Erik Mouritzen konfliktlinjerne i den kommunale organisation og udviklingen heri. Det viser sig, at organisationsstrukturer kun i et vist begrænset omfang kan bidrage til at forklare konflikter, der i al væsentlighed ser ud til at have deres udspring i policy-områdernes særlige karakteristika. I den henseende bekræftes de mønstre, som fandtes af Flohr Nielsen og Riiskjær i begyndelsen af 1980'erne. Når det gælder udviklingen i konfliktdimensionerne, er det især markant, at konflikten mellem de forskellige sektorer ser ud til at være dæmpet over årene.

Mange af de forandringer, der sker i kommunerne i disse år, sælges med det budskab, at de vil styrke politikernes indflydelse. Vibeke Normann Andersens, Rikke Bergs og Roger Buch Jensens artikel udtrykker en betydelig skepsis over for dette budskab. Tværtimod ser de forandringerne som en trussel for politikerne. Det såkaldte servicedemokrati kan medføre negative forskydninger i og udtømming af politikerrollen, manglende læring, magtforskydninger mellem forskellige aktørgrupper, rollekonflikter og øget krydspres.

De enkelte artikler svarer hver for sig - mere eller mindre - bekræftende på spørgsmålet, om der er noget nyt under solen. Lægger man artiklerne sammen, er der især et gennemgående træk, som er værd at fremhæve. Balle Hansens påvisning af, at der er sket en styrkelse af den kommunale chefgruppe har en parallel i Mouritzens påstand om, at konflikterne på tværs i den kommunale organisation - mellem sektorerne - er mindsket. Disse to tendenser kan endvidere ses i sammenhæng med Andersens, Bergs og Buch Jensens diskussion af udtømmingen af politikerrollen i retning fra det partikulariserede mod det generelle og deres diskussion af det pres politikerne er udsat for til i stigende grad at vægte ledelsesrollen på bekostning af repræsentationsrollen. Meget tyder således på, at sektorerne i stigende omfang er blevet „tæmme“. Man kan imidlertid stille det spørgsmål, om dette er sket ved, at de centrale embedsmænd har sat sig i centrum sammen med nogle få ledende politikere, og om dette er sket på bekostning af det lægmandsstyre, som har præget danske kommuner gennem mere end et århundrede?

## Litteratur

- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*, Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm (1993). *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforeninger i en brydningstid*, Odense Universitet.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*, Århus: Politica.