

Niels Ejersbo

## Kommunale strukturer - et studie i lokal variation

Artiklen redegør for udviklingen i de kommunale udvalgs- og forvaltningsstrukturer. Det vises, at ændringerne har atomiseret det fælles strukturelle billede af kommunerne. De kommunale strukturer kan ikke længere beskrives ved nogle få modeller. I artiklens anden del analyseres årsager til forvaltningsændringer ud fra økonomiske forhold i kommunerne samt udskiftning på borgmester- og kommunaldirektørposten. Det vises, at disse forhold ikke bidrager væsentligt til forståelsen af forekomsten af forvaltningsændringer.

Den kommunale sektor er under omstilling. Der gennemføres ændringer af de formelle strukturer, brugerbestyrelser oprettes inden for næsten alle de kommunale serviceområder, der eksperimenteres med kontraktstyring fremfor hierarkisk styring, evaluering indtager en stadig mere central placering ved iværksættelse af initiativer, målstyring introduceres som løsningen på samtlige styringsproblemer i kommunerne - listen kan næsten fortsætte i det uendelige. De forskellige tiltag adopteres af kommunerne i forskelligt omfang og med forskellig intensitet. Det kan derfor forventes, at den ensartethed, som tidligere kendetegnede kommunerne, er ved at forsvinde. I denne artikel redegøres for strukturændringernes udbredelse og indhold, og hvordan der er skabt et nyt strukturelt billede i kommunerne. Derpå følger en analyse, der kan bidrage til forståelsen af forvaltningsændringernes forekomst i kommunerne. Afhængigt af perspektiv kan der gives en lang række forklaringer på forekomsten af ændringer, for eksempel mode, institutionelle forhold eller forhold i omgivelserne. Denne analyse vil tage afsæt i en contingency inspireret tilgang og undersøge sammenhængen mellem forekomsten af forvaltningsændringer og kendetegn ved omgivelserne. I analysen vil

blive inddraget økonomiske forhold, borgmester- og kommunaldirektørskift. Undersøgelsens primære datagrundlag er en undersøgelse af kommunernes organisation og ledelse fra i januar 1997.<sup>1</sup>

### Nye udvalgs- og forvaltningsstrukturer i kommunerne

I 1988 blev den kommunale styrelseslov ændret, så kommunerne fik større frihedsgrader med hensyn til de stående udvalg. Tidligere ændringer af normalstyrelsesvedtægten indeholdt henstillinger om en reduktion i antallet af udvalg, hvilket betød, at 75 kommuner mindskede antallet af udvalg (Flohr Nielsen, 1985: 27). Sporene for den udvikling, der for alvor tog fart efter ændringer af styrelsesloven i 1988, var således allerede lagt ved de tidligere ændringer af normalstyrelsesvedtægten. Alligevel adskiller den seneste udvikling sig på to væsentlige områder. For det første har den haft en langt større gennemslagskraft i kommunerne. Som det vises nedenfor, er det hovedparten af kommunerne, der har gennemført ændringer i antallet af udvalg eller forvaltninger. For det andet har de gennemførte ændringer resulteret i meget stor variation i udvalgs- og forvaltningsstrukturen i kommunerne. Efter de tidligere ændringer var det sta-

Niels Ejersbo

## Kommunale strukturer - et studie i lokal variation

Artiklen redegør for udviklingen i de kommunale udvalgs- og forvaltningsstrukturer. Det vises, at ændringerne har atomiseret det fælles strukturelle billede af kommunerne. De kommunale strukturer kan ikke længere beskrives ved nogle få modeller. I artiklens anden del analyseres årsager til forvaltningsændringer ud fra økonomiske forhold i kommunerne samt udskiftning på borgmester- og kommunaldirektørposten. Det vises, at disse forhold ikke bidrager væsentligt til forståelsen af forekomsten af forvaltningsændringer.

Den kommunale sektor er under omstilling. Der gennemføres ændringer af de formelle strukturer, brugerbestyrelser oprettes inden for næsten alle de kommunale serviceområder, der eksperimenteres med kontraktstyring fremfor hierarkisk styring, evaluering indtager en stadig mere central placering ved iværksættelse af initiativer, målstyring introduceres som løsningen på samtlige styringsproblemer i kommunerne - listen kan næsten fortsætte i det uendelige. De forskellige tiltag adopteres af kommunerne i forskelligt omfang og med forskellig intensitet. Det kan derfor forventes, at den ensartethed, som tidligere kendetegnede kommunerne, er ved at forsvinde. I denne artikel redegøres for strukturændringernes udbredelse og indhold, og hvordan der er skabt et nyt strukturelt billede i kommunerne. Derpå følger en analyse, der kan bidrage til forståelsen af forvaltningsændringernes forekomst i kommunerne. Afhængigt af perspektiv kan der gives en lang række forklaringer på forekomsten af ændringer, for eksempel mode, institutionelle forhold eller forhold i omgivelserne. Denne analyse vil tage afsæt i en contingency inspireret tilgang og undersøge sammenhængen mellem forekomsten af forvaltningsændringer og kendetegn ved omgivelserne. I analysen vil

blive inddraget økonomiske forhold, borgmester- og kommunaldirektørskift. Undersøgelsens primære datagrundlag er en undersøgelse af kommunernes organisation og ledelse fra i januar 1997.<sup>1</sup>

### Nye udvalgs- og forvaltningsstrukturer i kommunerne

I 1988 blev den kommunale styrelseslov ændret, så kommunerne fik større frihedsgrader med hensyn til de stående udvalg. Tidligere ændringer af normalstyrelsesvedtægten indeholdt henstillinger om en reduktion i antallet af udvalg, hvilket betød, at 75 kommuner mindskede antallet af udvalg (Flohr Nielsen, 1985: 27). Sporene for den udvikling, der for alvor tog fart efter ændringer af styrelsesloven i 1988, var således allerede lagt ved de tidligere ændringer af normalstyrelsesvedtægten. Alligevel adskiller den seneste udvikling sig på to væsentlige områder. For det første har den haft en langt større gennemslagskraft i kommunerne. Som det vises nedenfor, er det hovedparten af kommunerne, der har gennemført ændringer i antallet af udvalg eller forvaltninger. For det andet har de gennemførte ændringer resulteret i meget stor variation i udvalgs- og forvaltningsstrukturen i kommunerne. Efter de tidligere ændringer var det sta-

dig normalstyrelsesvedtægten, der i mange kommuner var bestemmende for strukturen (Flohr Nielsen, 1985: 27-28). Hvor det tidligere var meningsfyldt at tale om en eller to modeller til at beskrive udvalgs- og forvaltningsstrukturen i kommunerne, er det i dag ikke muligt at redegøre for strukturen ved hjælp af få modeller. Noget af grundlaget for de seneste ændringer af kommunernes struktur skal altså findes i tidligere ændringer, men frikommuneforsøgene gav mulighed for omfattende eksperimenter med den strukturelle opbygning i kommunerne, og skal ses som en væsentlig årsag til ændringernes indhold.

Som beskrevet i en tidligere undersøgelse af strukturændringerne, foretog en lang række kommuner ændringer af udvalgs- og forvaltningsstrukturen i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne (Larsen, 1993; Mouritzen m.fl., 1993). Fra 1988-92 var der i alt 132 kommuner, der ændrede på udvalgsstrukturen, mens 183 foretog ændringer af forvaltningsstrukturen. I de efterfølgende fire år fra 1992-96 aftog ændringstempoet, hvor 106 kommuner ændrede på udvalgsstrukturen og 134 justerede forvaltningsopbygningen. Umiddelbart er der tale om en beskedent opbremsning i forekomsten af ændringer, men som det

fremgår af tabel 1, er der sket et kvalitativt skift i typen af ændringer.

Blandt de kommuner, der foretog udvalgsændringer i første periode, ændrede ca. 3/4 på antallet af udvalg, mens de resterende foretog justeringer af opgavefordelingen mellem udvalg uden af ændre på antallet. I den efterfølgende periode sker der et skift i ændringsstrategien blandt kommunerne. I stedet for hovedsageligt at fokusere på antallet af udvalg anvender kommunerne i langt større udstrækning ændringer i arbejdsdelingen mellem udvalgene. I perioden fra 1992-96 er det således næsten halvdelen af ændringerne, der sker i form af ændret opgavefordeling.

Det er ligeledes væsentligt at bemærke, at andelen af kommuner, der forøger antallet af udvalg er væsentligt større i anden periode. En yderligere analyse viser, at blandt de 23 kommuner, der forøger antallet af udvalg fra 1992-96, havde 15 af dem reduceret antallet i den foregående periode. Det svarer til, at 17 pct. af de kommuner, der reducerede antallet af udvalg fra 1988-92, vendte retningen på ændringerne i den efterfølgende periode. Denne observation peger på to forhold. For det første, at store brede udvalg, hvor det primært drejer sig om fastsættelse af mål og principper, ikke passer på alle

*Tabel 1. Antal kommuner, der har foretaget ændringer af udvalgs- og forvaltningsstruktur 1988-92 og 1992-96*

År	Udvalg			Forvaltninger		
	Reduceret	Øget	Samme antal - ændret arbejdsdeling	Reduceret	Øget	Samme antal - ændret arbejdsdeling
1988-1992	86	16	30	125	28	42
1992-1996	38	23	49	82	10	42

N=270 i 1988-92; N=242 i 1992-96.

Tallene for 1988-1992 er tidligere præsenteret i Mouritzen m.fl. (1993) og Larsen (1993).

kommuner og alle kommunalpolitikere. Oprettelsen af de store udvalg som for eksempel et samlet udvalg for skole, kultur, sociale opgaver og sundhed betyder, at ét udvalg varetager forvaltningen af 60-80 pct. af kommunens budget med en tilsvarende arbejdsbyrde. Dermed har kommunerne strukturelt låst sig fast på formodninger om, at politikerne udelukkende vil styre gennem mål og principper, en formodning hvis holdbarhed er tvivlsom (Rombach, 1991; se artikel af Andersen, Berg og Buch Jensen i dette nummer af *Politica*). Det andet forhold er, at der er en tæt sammenhæng mellem forekomsten af ændringer i den enkelte kommune i de to perioder. Hvis vi ser på antallet af kommuner, der har foretaget en eller anden form for ændring af strukturen fra 1992-96, vil dette antal blive reduceret med 2/3, hvis der ikke medregnes de kommuner, der også har ændret i perioden fra 1988-92. Det tyder på, at en stor del af ændringsaktiviteten foregår inden for et begrænset antal kommuner. Ganske vist sker der en spredning, så langt hovedparten af kommunerne gennemfører ændringer, men den tilsyneladende store ændringsaktivitet blandt kommunerne er et udslag af udvalgte kommuners store ændringshyppighed.

Dette kan også ses som et alternativ til de forklaringer på forekomsten af forvaltningsændringer, der skal præsenteres i anden del af artiklen. Inden for nyinstitutionel teori tales om „path-dependency“ (Krasner, 1988), hvor tidligere handlinger vil være bestemmende for fremtidige valg. Netop den tætte sammenhæng mellem den enkelte kommunes ændringsaktivitet i de to perioder kan ses som et udslag af „path-dependency“, hvor ændringer i perioden fra 1988 til 1992 forklarer forekomsten af ændringer i perioden 1992-96.

På forvaltningssiden er der ikke sket et skift i den overordnede ændringsstrategi mellem de to perioder, som det var tilfældet på det politiske niveau. Ændringer i antallet af forvaltninger er også efter 1992 den mest udbredte ændringstype, men omlægning af arbejdsopgaver mellem forvaltningerne med et uændret antal forvaltninger er blevet mere anvendt. I modsætning til ændringerne på udvalgsniveau falder andelen af kommuner, der i anden periode forøger antallet af forvaltninger og dermed går mod strømmen. Med andre ord kan man sige, at retningen på ændringerne i anden periode står tydeligere end i første periode. Det kan ses som et udtryk for, at store enheder passer bedre til det administrative niveau end det politiske. Argumentet er, at store enheder som for eksempel et samlet social- og skoleudvalg eller forvaltning kræver, at der i større udstrækning tænkes i overordnede principper og mål. Det er en tankegang og arbejdsmåde, der tilsyneladende passer bedre til bureaukrater end til kommunalpolitikere.

Ændringerne afspejles også i det gennemsnitlige antal stående udvalg og forvaltninger i kommunerne. Ændringerne fra 1988-92 resulterede i et fald i antallet af stående udvalg sammenlignet med 1982 fra 4,5 til 3,6 (Mouritzen m.fl., 1993: 20), mens der fra 1992 til 1996 ikke er sket nogen ændring i det gennemsnitlige antal af stående udvalg i kommunerne. Derimod er reduktionen af antal forvaltninger fortsat efter 1992. I 1988 var der i gennemsnit 5,4 forvaltninger i kommunerne, hvilket i 1992 var reduceret til 4,7 og i 1996 til 4,3 forvaltninger.

Ikke overraskende er der en meget tæt sammenhæng mellem forekomsten af udvalgs- og forvaltningsændringer. Det gælder for begge perioder under et og for perioderne hver for sig. Samtidig tyder

det på, at det er udvalgsændringerne, der er styrende for ændringsbilledet i den enkelte kommune. Hvis en kommune således har foretaget udvalgsændringer, vil den med meget stor sandsynlighed også have foretaget forvaltningsændringer, mens forekomsten af forvaltningsændringer ikke i samme grad øger sandsynligheden for udvalgsændringer.

Indholdet af ændringerne er kendetegnet ved oprettelsen af udvalg og forvaltninger, der går på tværs af de traditionelle opgaveområder, som lå til grund for de tidligere opdelinger. Tillige er ændringerne et opgør med opdelingen efter fagprofessioner, hvor bestemte faggruppers hævdede ret til et område havde større betydning end hensynet til modtagere af ydelser. Det er helt i tråd med den vækelse, der går igennem den offentlige sektor, hvor helhedstænkning kendetegner en lang række forskellige omstillingstiltag. Kommunerne har udvist stor opfindsomhed med navngivning af de forskellige udvalg og forvaltninger, hvilket har resulteret i et væld af navne, hvor det er umuligt at aflæse et udvalgs ansvarsområde ud fra navnet. Tilsvarende uoverskuelig er kombinationerne af opgaveplaceringen. I nogle kommuner er tekniske opgaver henlagt til samme forvaltning som skat, mens andre kombinerer skat, økonomi, intern administration og fysisk planlægning. Dertil kommer, at forvaltningsbetegnelsen er under nedbrydning. I takt med at flere kommuner begynder at

arbejde med direktionsmodeller, mister forvaltningsbetegnelsen langsomt relevans. I flere af de kommuner, der anvender en fuldt gennemført direktionsmodel, opereres der udelukkende med afdelinger, hvor afdelingerne ikke er samlet under en forvaltning. Konsekvensen er store vanskeligheder ved at give en fuldstændig oversigt over de mange forskellige udvalgs- og forvaltningssammensætninger, der findes i kommunerne. Ved at tage udgangspunkt i centrale opgaver for kommunerne er det dog muligt at fange hovedtyperne af udvalgs- og forvaltningsstrukturer, jf. tabel 2 og 3 (se også det tekniske appendiks for en nærmere redegørelse for metoden).

Variationen i udvalgsstrukturen er bestemt af, hvorledes skole, pasning og det øvrige sociale område placeres, mens det tekniske udvalg kun i meget begrænset omfang har været genstand for ændringer. Som det fremgår af tabel 2, er der reelt kun to nye udvalgs kombinationer, der har slået igennem i kommunerne. Den mest udbredte er fælles børne/unge udvalg, hvor der typisk sker en flytning af enkelte områder fra socialudvalget til det udvalg, som traditionelt har dækket skole/kulturområdet, hvorefter det ofte betegnes børne/unge udvalget. Modellen har den fordel, at der opretholdes samme antal udvalg og dermed samme antal formandsposter, hvilket givetvis spiller en rolle i mange kommuner. Den mere gennemgribende model er et fælles skole- og

*Tabel 2. Kommunerne opdelt på hovedtyper efter udvalgstruktur, 1997*

	Antal
Traditionel udvalgsstruktur	76
Fælles skole/social; selvstændig teknik	44
Fælles børne/unge; selvstændige social og teknik	92
Anden struktur	19

N= 231

socialudvalg, hvori kommunen samler alle opgaver vedrørende pasning, skole, ældre og det sociale område i øvrigt og dermed reducerer antallet af udvalg. Fordelen er muligheden for en høj grad af koordination og helhed. Ulempen er en potentiel konflikt mellem det nye fællesudvalg og økonomiudvalget. Fællesudvalget dækker 60-80 pct. af kommunens budget, men er stadig underlagt økonomiudvalgets overordnede styring.

Kombinationerne på forvaltningsområdet er langt flere, og der eksperimenteres tydeligvis med modeller, som afviger markant fra den traditionelle forvaltningsstruktur. Hvor der på udvalgsniveau er et klart rationale bag sammenlægningerne, nemlig helhed, er der på forvaltningsniveau flere konkurrerende hensyn. Helhed, borgerorientering og ønsket om en mere simpel struktur er nogle af de hensyn, der officielt ligger til grund for ændringer. Der er tydeligvis også andre forhold, der har påvirket den endelige kombination af forvaltninger. Behovet for at få antallet af chefer før ændringen til at passe med antallet forvaltninger efter ændringen har givetvis spillet en rolle i flere kommuner. Tilsvarende er det muligt at tale om en „spill-over“ effekt, hvor sammenlægninger inden for et område har

medført sammenlægninger af andre områder. For eksempel kan sammenlægningen af skole- og socialområdet ud fra et ønske om større faglig sammenhæng medføre en sammenlægning af skat og teknik, selv om samme rationale tydeligvis ikke kan gøre sig gældende.

Den mest udbredte af de nye forvaltningsstrukturer baseres på en samling af økonomi og skat, en fælles skole- og socialforvaltning, mens det tekniske område er placeret i egen forvaltning. En ligeledes udbredt forvaltningsopbygning er, at børne/unge området er adskilt fra socialområdet, og hvor økonomi, skat, teknik og det øvrige sociale område er placeret i selvstændige forvaltninger. Resultatet af ændringerne på forvaltningsniveau er en hidtil uset variation i opgave- og forvaltningssammensætningen i kommunerne. Selv ved anvendelse af syv opdelinger er der en meget stor restgruppe, der afviger fra opdelingerne. En undersøgelse af kommunerne i restgruppen viser, at de især er kendetegnet ved at have mange tværgående enheder, hvorfor de ikke fanges af ovenstående inddelinger.

Forestillingen om det hensigtsmæssige ved overensstemmelsen mellem udvalgsstruktur og forvaltningsstruktur har traditionelt ligget som en præmis for opbyg-

Tabel 3. Kommunerne opdelt på hovedtyper efter forvaltningsstruktur, 1997

	Antal
Traditionel forvaltningsstruktur	34
Fælles øk./skat/teknik; fælles skole/social	18
Fælles øk./skat; fælles skole/social; selvstændig teknik	42
Fælles øk./skat; selvstændig skole, social og teknik	25
Fælles skat/teknik; fælles skole/social; selvstændig økonomi	4
Fælles skat/teknik; fælles børne/unge; selvstændig social og økonomi	4
Fælles børne/unge; selvstændig økonomi, skat, teknik og social	37
Anden struktur	67

N=231



ningen af udvalg- og forvaltningsstrukturer. Den første bølge af strukturændringer fra 1988-92 medførte ikke en ændring i andelen af kommuner, hvor der var overensstemmelse mellem udvalgs- og forvaltningsstruktur. Ved at se på de centrale opgaver viser det sig, at der i 1997 var overensstemmelse mellem udvalgsstruktur og forvaltningsstruktur i cirka 1/3 af kommunerne. Selv om dette er behæftet med en vis usikkerhed, er det et overraskende lavt tal. Sammenlignet med situationen i 1992 er der også tale om en lille nedgang i antallet af kommuner, hvor der er overensstemmelse mellem udvalgsstruktur og forvaltningsstruktur. Intet tyder dog på, at der er tale om en bevidst strategi blandt kommunerne, men snarere et udslag af de mange konkurrerende rationaler ved forvaltningskombinationer. En bevidst uoverensstemmelse mellem strukturer på de to niveauer kunne være én måde, hvorpå kommunerne kunne give politikerne bedre mulighed for bedre at kunne hamle op med embedsmændene. Argumentet er, at ved en forskellig struktur på de to niveauer vil embedsmændenes mulighed for at være styrende mindskes, da de skal orientere sig mod to eller flere udvalgsområder. Erfaringer viser også, at forskellige strukturer på de to niveauer sætter embedsmændene under pres (Ejersbo, 1996: 138). Der er tale om et trade-off mellem den administrative hensigtsmæssighed og mulighederne for øget politisk indflydelse. I Norge er der i enkelte kommuner bevidst arbejdet med uoverensstemmelse mellem strukturer på det politiske og det administrative niveau for at revitalisere det politiske niveau (Kommunenes Sentralforbund, 1991: 2). Konklusionen fra de norske forsøg er dog, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem bestemte organisationsmodeller og revita-

lisering af det politiske niveau - revitaliseringen er langt hen ad vejen afhængig af, hvor dybdegående reformer kommunen har iværksat (Baldersheim m.fl., 1994: 77). Hvis man ønsker at bruge de formelle strukturer til at fremme politikernes muligheder i kommunerne, skal det tydeligvis kombineres med andre reformer.

Den udvikling, som kommunernes struktur har gennemgået siden 1988, har i stor udstrækning ændret det formelle udseende af den enkelte kommune. De traditionelle professionsbestemte opdelinger er afløst af nye sammensætninger, der går på tværs - nogle gange styret ud fra ønsket om helhed, andre gange fortoner rationale bag opgavefordelingen sig i det uvisse. Udviklingen af henholdsvis udvalgs- og forvaltningsstrukturer bevæger sig i to tempi, og der tegner sig allerede en dekobling mellem de to niveauer. Udvalgsstrukturene ændres i mindre grad, og der anvendes et fåtal af modeller. Modsat eksperimenteres der i høj grad med forvaltningsstrukturer, og der afprøves en lang række af sammensætninger.

På den ene side fremtræder strukturændringer som en fælles og ensartet reformstrategi, der spreder sig til hovedparten af kommunerne. På den anden side er det en reformstrategi med stor variation, hvor der sker en lokal tilpasning, så sammensætningen af udvalg og forvaltninger afspejler særlige ønsker og muligheder i den enkelte kommune.

### **Omgivelser og forvaltningsændringer**

Som allerede antydnet i indledningen giver forskellige perspektiver alternative forklaringer og analyser af organisationsændringer (se eksempelvis Peters (1992) for en diskussion af alternative synsvink-

ler på reformer). De forskellige perspektiver giver på deres egne betingelser bidrag til forståelsen af organisationsændrings forekomst. Der er tale om komplekse samspil, hvor ét perspektiv alene kun blotlægger en del af de processer, som er på spil i forbindelse med organisationsændringer. I det efterfølgende anlægges et contingency inspireret perspektiv, hvor der ses på betydningen af en række faktorer i omgivelserne for forekomsten af forvaltningsændringer. Organisationer indgår i et kompliceret samspil med deres nære og fjerne omgivelser, hvor forhold i disse omgivelser påvirker organisationens handlinger, og organisationen forsøger at tilpasse sig forhold i omgivelserne (Donaldson, 1995: 32; Morgan, 1986: 49). I nedenstående analyse vil der blive fokuseret på kommunens økonomi og skift på henholdsvis borgmester- og kommunaldirektørposten. Der fokuseres alene på forvaltningsændringer i perioden 1992-97. Det valgte perspektiv lukker et hul i vores viden om organisationsændringer i danske kommuner. Der er ikke tidligere lavet denne type af analyser på strukturændringer, og selv om konklusionen på analyserne bekræfter kritikken af contingency orienterede perspektiver, nemlig at omgivelsesfaktorer har en forholdsvis begrænset forklaringskraft (Beck Jørgensen og Melander, 1992; Hatch, 1997) kan de være med til at be- eller afkræfte forskellige forestillinger om sammenhængen mellem forvaltningsændringer og kendetegn ved omgivelserne.

### **Økonomisk pres og forvaltningsændringer**

Det er en normal antagelse, at økonomisk pres vil fremme ændringer i organisationer (Leach, Stewart og Walsh, 1994: 48).

Ligeledes argumenterer Brorström og Rombach (1997: 350-351) for, at afmatningen i ændringsaktiviteterne i svenske kommuner blandt andet skyldes fraværet af økonomisk pres.

Når kommuner oplever øget økonomisk pres, står de på længere sigt over for valget mellem at øge indtægterne gennem skatteudskrivning eller mindske udgifter ved en reduktion i serviceniveauet. I valget mellem disse to onder vil kommunerne foretrække at forhøje indtægterne gennem skatteforhøjelser fremfor reduktion i serviceniveauet, da skatteforhøjelser rammer bredt, mens serviceforringelser typisk vil ramme specifikke grupper (Wolman, 1984: 247). Mulighederne for i dag at bruge skatteforhøjelser som et middel til at løse det økonomiske pres er forsøgt reduceret gennem de centrale aftaler mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening. Selv om kommunerne sjældent overholder disse aftaler og alligevel gennemfører skatteforhøjelser (Blom-Hansen, 1996: 286), har det vanskeliggjort brugen af dette middel. Hvis kommunerne er nødsaget til at ændre på udgiftssiden, vil kommunerne først forsøge at øge effektiviteten, og derefter undgå at ændre på serviceniveauet (Wolman, 1984: 254). Organisationsændringer iværksættes ofte med det formål at øge effektiviteten, hvilket også var et centralt mål for de strukturændringer kommunerne har gennemført (Sehested m. fl., 1992: 37). Der kan således forventes at være en positiv sammenhæng mellem det økonomiske pres på kommunerne og iværksættelsen af forvaltningsændringer.

Kommunerne har dog flere muligheder for umiddelbart at udskyde virkningerne af et økonomisk pres (Wolman, 1984: 249-252). En mulighed er at skaffe flere eksterne ressourcer, for eksempel



gennem øget tilskud fra staten. Denne løsning er imidlertid ikke særlig sandsynlig. En mere sandsynlig løsning er at trække på kommunens likviditet og på den måde nedbringe kassebeholdningen. Kommunerne vil derfor først trække på deres likviditet, inden de iværksætter organisationsændringer. Det kan på den baggrund forventes, at kommuner med en dårlig likviditet i større udstrækning vil gennemføre forvaltningsændringer end kommuner med god likviditet.

Hidtil er sammenhængen mellem forvaltningsændringer og henholdsvis ressourceklemme og likviditet blevet behandlet uafhængigt af hinanden. Det er dog sandsynligt, at likviditeten vil påvirke ressourceklemmens indvirkning på ændringsadfærden i kommunerne. Argumentet er, at slack vil hæmme ændringer, og derfor vil ressourceklemmen først slå igennem på forekomsten af forvaltningsændringer, når kommunens likviditet er i bund. Med andre ord kan likviditet betragtes som en betingende variabel i forholdet mellem ressourceklemme og forvaltningsændringer.

Det økonomiske pres på kommunerne er målt ved graden af ressourceklemme. Ressourceklemmen siger noget om presset på kommunens ressourcer og opstår, hvis udgiftsbehovene vokser hurtigere end de finansielle muligheder. I analysen er betydningen af ressourceklemmen målt ved, hvor vedvarende den er i den enkelte kommune.<sup>2</sup> Likviditeten er vurderet i for-

hold til, hvorvidt den enkelte kommune 1) har en likviditet over landsgennemsnittet i mindst tre år, 2) ikke har haft en negativ likviditet på noget tidspunkt, 3) har haft en negativ likviditet i mindst et år. I det efterfølgende skal de tre foreslåede sammenhænge undersøges.

Det umiddelbare indtryk af tabel 4 er, at ressourceklemmens varighed har betydning for forekomsten af forvaltningsændringer: Jo mere vedvarende ressourceklemmen er, jo større andel af kommunerne ændrer opbygningen af forvaltningsstrukturen. Forskellen er imidlertid ikke signifikant ( $p < .19$ ), hvad der primært skyldes, at meget få kommuner har været ramt af en vedvarende ressourceklemme.

Det andet mål for de økonomiske forhold i kommunen vedrører likviditeten. Forventningen er, at kommuner med en dårlig likviditet i større udstrækning vil gennemføre forvaltningsændringer i et forsøg på at effektivisere organisationen og derved undgå serviceforringelser. Datamaterialet støtter ikke forventningen, jf. tabel 5.

Den sidste hypotese, hvor likviditeten blev betragtet som en betingende variabel for en positiv sammenhæng mellem ressourceklemme og forvaltningsændring, finder heller ikke støtte.

Samlet kan forventningen om de økonomiske forholds betydning for forekomsten af forvaltningsændringer således ikke bekræftes.

Tabel 4. Sammenhængen mellem ændring af forvaltningsstruktur og ressourceklemmens varighed

Antal år med ressourceklemme	Ændring af forvaltningsstruktur 1992-97	
	nej	ja
0-1 år (N=137)	72 pct.	28 pct.
2-3 år (N= 89)	66 pct.	34 pct.
4-5 år (N=19)	53 pct.	47 pct.

*Tabel 5. Sammenhængen mellem ændring af forvaltningsstruktur og kommunens likviditet*

Likviditetsvurdering	Ændring af forvaltningsstruktur 1992-97	
	nej	ja
Over gennemsnit i mindst 3 år (N= 69)	68 pct.	32 pct.
Ikke negativ på noget tidspunkt (N=137)	69 pct.	31 pct.
Negativ i et eller flere år (N=39)	67 pct.	33 pct.

### Skift på centrale poster

Borgmesteren og kommunaldirektøren indtager to helt centrale poster i kommunerne - specielt når det gælder initieringen af ændringer i den kommunale organisation. Et skift på disse poster kan ses som en anledning til at ændre på de formelle strukturer, og et skift vil forventes at fremme forvaltningsændringer i kommunen.

Skift i borgmesterens partifarve kan bruges som et mål på betydningen af partipolitikken i forhold til gennemførelsen af organisationsændringer. Ud fra en generel formodning om, at borgmestre med en anden partifarve end forgængeren ønsker at markere et skift, kan det formodes, at skiftet i sig selv vil påvirke forekomsten af forvaltningsændringer. I analysen af partipolitikens betydning er der kun medtaget skift fra Socialdemokratiet til Venstre og omvendt efter valget i 1993.

Strukturændringerne i kommunerne kan også ses som et eksempel på den ændringsbølge, der flød henover en lang række europæiske lande, og denne ændringsbølge var i høj grad initieret af kon-

servative/liberale regeringer (Peters, 1992: 202). Når forvaltningsændringer skrives ind i denne sammenhæng og anskues som et tiltag, der generelt sigter på at gøre noget ved en overbureaukratisk og ineffektiv kommunal sektor, kan det forventes, at nyvalgte Venstre-borgmestre i større udstrækning vil gennemføre forvaltningsændringer end en ny borgmester fra Socialdemokratiet. I tabel 6 er de kommuner, hvor der er sket borgmesterskift mellem Socialdemokratiet og Venstre opdelt efter, hvorvidt de har foretaget forvaltningsændringer fra 1995 til 1997.<sup>3</sup> En lidt større andel af kommuner med borgmesterskift har foretaget forvaltningsændringer end kommuner uden skift på borgmesterposten. Hvis vi ser på fordelingen mellem de to partier, er der ingen forskel, og formodningen om en større ændringslyst blandt nye Venstreborgmestre kan ikke bekræftes (forskellen mellem Venstre- og socialdemokratisk styrede kommuner er ikke signifikant).

Der kan måske knyttes større forventning til, at kommunaldirektøren har betydning for forvaltningsændringerne og

*Tabel 6. Sammenhængen mellem ændring af forvaltningsstruktur og borgmesterskift*

Borgmesterskift	Ændring af forvaltningsstruktur 1995-97	
	nej	ja
Fra V til A (N=13)	77 pct.	23 pct.
Fra A til V (N=18)	78 pct.	22 pct.
Ingen skift (N=174)	83 pct.	17 pct.

specielt, at et skift på posten vil øge sandsynligheden for ændringer af strukturen. Helmich og Brown (1972)<sup>4</sup> fremhæver en lang række forhold, der gør, at nye chefer vil gennemføre organisationsændringer. For det første får den nye chef mulighed for strategisk placering af underordnede. For det andet bliver det muligt at ændre på antallet af medlemmer i chefgruppen. For det tredje er det muligt at slippe af med støtter til den tidligere chef og specielt dem, der er i opposition til den nye chef. Og i den forbindelse bliver det muligt at ansætte nye i stillinger umiddelbart under kommunaldirektøren, der er loyal over for den nye direktør. I en dansk sammenhæng har der været et stigende pres på offentlige ledere for at gennemføre ændringer. Derfor kan det ses som en yderligere kvalifikation hos en offentlig leder, hvis vedkommende har gennemført organisationsændringer. Endelig kan en ny leder, der kommer fra en anden organisation, se på kommunens struktur med nye og friske øjne, og muligvis opdage uhensigtsmæssigheder. Det er alle forhold, der peger i retning af, at kommuner med en ny kommunaldirektør i større udstrækning vil have gennemført forvaltningsændringer end i kommuner uden skift på kommunaldirektørposten. I analysen forventes kommunaldirektøren at have gennemført ændringen inden for de første tre år af sin ansættelse. Som det fremgår af tabel 7, underbygges forventningen om nye kommunaldirektørers betydning for forekomsten af forvaltnings-

ændringer ikke. Der er ganske vist kun tale om relativt beskedne forskelle, men der tegner sig den modsatte tendens af den forventede.

Med andre ord er der en større andel af kommuner uden skift på kommunaldirektørposten, der har gennemført forvaltningsændringer end i kommuner med nye kommunaldirektører. Det afføder to kommentarer. For det første kan det skyldes, at den valgte periode på tre år inden for hvilken kommunaldirektører forventes at gennemføre strukturændringer, er for kort. Selv om der ændres på tidsperioden tegner der sig imidlertid det samme billede. For det andet kan det skyldes, at gennemførelse af organisationsændringer kræver en indsigt og kendskab til organisationen, der ikke kan opnås på meget kort tid.

### Konklusion

Strukturændringer som reformstrategi har ikke helt sluppet kommunerne. Der foregår stadig ændringer, men de har i større udstrækning karakter af justeringer inden for en forholdsvis fast ramme. Det er specielt udtalt for udvalg på det politiske niveau. Ændringerne af de formelle strukturer har for alvor brudt med forestillingen om én fælles kommunal struktur. Specielt forvaltningsstrukturene har gennemgået en udvikling, hvor det fælles strukturelle billede er blevet atomiseret.

Forklaringer på forekomsten af forvaltningsændringer, der tager afsæt i kom-

Tabel 7. Sammenhængen mellem ændringer af forvaltningsstruktur og skift på kommunaldirektørposten

Skift af kommunaldirektør	Ændring af forvaltningsstruktur 1992-97	
	nej	ja
Nej (N=118)	70 pct.	30 pct.
Ja (N=63)	79 pct.	21 pct.

munernes økonomiske forhold og ændringer på henholdsvis borgmester- og kommunaldirektørposten, bidrager kun i meget begrænset omfang til forståelsen af organisationsændringer. Det bekræfter for det første den kritik, der tidligere er blevet rejst mod contingency inspirerede perspektiver. For det andet peger det på behovet for inddragelse af flere, konkurrerende perspektiver, når forhold omkring organisationsændringer skal forstås. Endelig viser såvel redegørelsen for de forskellige udvalgs- og forvaltnings sammensætninger som analysen af årsager til forvaltningsændringer, at kommunerne er lokale i ordets egentlige betydning.

Udviklingen i strukturændringer viser også, at den ensartethed, der i de første år kendetegnede ændringerne, er blevet afløst af tiltag i den enkelte kommune, der sigter på en lokal tilpasning. De spørgsmål, der rejser sig, er, hvorvidt de nye udvalg og forvaltningskonstruktioner har betydning for rekruttering af chefer og for magtrelationer i og imellem forvaltningerne. Det er mod disse spørgsmål, at de to efterfølgende artikler i dette temanummer vender sig.

## Teknisk appendiks

Nedenfor gennemgås kort, hvad opdelingen i udvalgs- og forvaltningstyper indeholder.

**Traditionel udvalgsstruktur:** Økonomiudvalg. Pasning 0-6 år, ældre, sundhedsområdet og det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er under samme udvalg, mens skoleområdet er i et andet. Tillige er miljø og teknik samlet under et udvalg.

**Fællesudvalg:** Økonomiudvalg. Skole, pasning 0-6 år, pasning over 6 år, ældre, sundhedsområdet og det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er under samme udvalg. Tillige er miljø og teknik samlet under et udvalg.

**Børne/unge:** Økonomiudvalg. Skole, pasning 0-6 år, pasning over 6 år er samlet under et udvalg,

mens ældre og det sociale område i øvrigt befinder sig i andet/andre udvalg.

**Anden struktur:** Opdeling af opgaver, der går på tværs af ovenstående tre-delning.

**Traditionel Forvaltningsstruktur:** Økonomi, skat er selvstændige forvaltninger. Pasning 0-6 år, ældre, sundhed og det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er under samme forvaltning, mens skoleområdet er i en anden. Tillige er miljø og teknik en selvstændig forvaltning.

**Finans/teknik og skole/social:** Økonomi, skat, miljø og teknisk område i øvrigt er samlet i en forvaltning. Pasning 0-6 år, ældre, sundhed, det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) og skoleområdet er samlet i en forvaltning.

**Finans, teknik og skole/social:** Økonomi og skat er en forvaltning, mens miljø og det tekniske område i øvrigt er samlet i en anden forvaltning. Pasning 0-6 år, ældre, sundhed, og det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) og skoleområdet er samlet i en forvaltning.

**Økonomi, skat/teknik, skole/social:** Økonomi er i en selvstændig forvaltning. Pasning 0-6, ældre, sundhed, det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) og skoleområdet er samlet i en forvaltning. Skat, miljø og det tekniske område i øvrigt er i samme forvaltning.

**Finans, skole, social, teknik:** Økonomi og skat i en forvaltning, mens pasning 0-6 år, ældre, sundhed og det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er under samme forvaltning. Skoleområdet er adskilt fra socialområdet. Tillige er miljø og teknik en selvstændig forvaltning.

**Økonomi, skat/teknik, børne/unge, social:** Økonomi er adskilt fra skat. Skat og teknik er samlet i en forvaltning. Pasning 0-6 år og skoleområdet er samlet i en forvaltning, mens ældre, sundhed, det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er i en anden forvaltning.

**Økonomi, skat, teknik, børne/unge, social:** Områderne økonomi, skat og miljø/tekniske området i øvrigt er placerede i forskellige forvaltninger. Pasning 0-6 år og skoleområdet er samlet i en forvaltning, mens ældre, sundhed, det sociale område i øvrigt (kontanthjælp, pension, sikring) er i en anden forvaltning.

**Anden struktur:** Hvis enkelte områder for eksempel ældre eller pasning 0-6 årige er fordelt mellem flere forvaltninger eller forvaltningsstruktur forskellige fra ovenstående.

## Noter

1. Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde mellem Institut for Statskundskab, Odense Universitet og Kommunernes Landsforening. Desuden inddrages data fra en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1992.
2. Ressourceklemmen er defineret som udviklingen i ressourceprovenu ved uændret beskatningsniveau (økonomiske muligheder) divideret med udgiftsbehov. Stiger værdien i dette forhold fra et år til et andet, er det udtryk for, at kommunen har mulighed for at hæve serviceniveauet ved uændret beskatning eller at fastholde serviceniveauet med en reduceret beskatning. Falder værdien er det et udtryk for, at kommunen enten må hæve skatten og/eller reducere serviceniveauet. Ved beregningen er der taget hensyn til udviklingen i det lokale beskatningsgrundlag såvel som de generelle tilskud, selskabsskatter, øvrige skatter, momsudligning samt netto renter og afdrag. For en nærmere diskussion af begrebet og operationaliseringen, se Mouritzen (1991: kap. 5).
3. Der er kun medtaget de kommuner, der har foretaget ændringer fra 1995-97. Hvis ændringen er gennemført i 1994, er den sandsynligvis vedtaget under den tidligere borgmester, hvorfor der er set bort fra ændringer før 1995.
4. Helmich og Brown (1972) argumenterer for, at det i højere grad er nye chefer, der kommer fra en anden organisation, der vil iværksætte ændringer. Men hovedparten af deres begrundelser kan med lige så stor grund bruges for nye chefer generelt.

## Litteratur

- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir Tuft og Morten Ogård (1994). *Kommunal reorganisering. Slutrapport fra forskerne*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Bech-Jørgensen, Torben og Preben Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer*, København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4/1996, 77. årgang, pp. 285-303.
- Brorström, Björn og Björn Rombach (1997). „Lunget efter Stormen - om Storslagna Reformer och Brist på Förändringsförmåga i Kommuner“, *Økonomistyring & Informatik*, Årbog 97, pp. 341-355.
- Donaldson, Lex (1995). *American anti-management theories of organization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitet.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne - effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal Organisering*, Århus: Politica.
- Hatch, Mary Jo (1997). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Post Modern Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Helmich; Donald L. og Warren Brown (1972). „Successor Type and Organizational Change in the Corporate Enterprise“, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 371-381.
- Kommunenes Sentralforbund (1991). *Forskningsprogrammet „Alternative organisationsmodeller i kommunerne“ - statusrapport fra de 10 pilotkommunene pr. oktober 1991*, KS forskning.
- Krasner, Stephen (1988). „Sovereignty, An institutional perspective“, *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 66-94.
- Larsen, Henrik (1993). „Nye Organisationsformer i Kommunerne: Hvad sker der? Med hvilke effekter? Og hvorfor?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2/1993, 74. årgang, pp. 7-30.
- Leach, Steve, John Stewart, Kieron Walsh (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*, London: Macmillan.
- Morgan, Garath (1986). *Images of Organization*, London: Sage.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den Politiske Cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforæninger i en brydningstid*, Odense Universitet.

## Noter

1. Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde mellem Institut for Statskundskab, Odense Universitet og Kommunernes Landsforening. Desuden inddrages data fra en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1992.
2. Ressourceklemmen er defineret som udviklingen i ressourceprovenu ved uændret beskatningsniveau (økonomiske muligheder) divideret med udgiftsbehov. Stiger værdien i dette forhold fra et år til et andet, er det udtryk for, at kommunen har mulighed for at hæve serviceniveauet ved uændret beskatning eller at fastholde serviceniveauet med en reduceret beskatning. Falder værdien er det et udtryk for, at kommunen enten må hæve skatten og/eller reducere serviceniveauet. Ved beregningen er der taget hensyn til udviklingen i det lokale beskatningsgrundlag såvel som de generelle tilskud, selskabsskatter, øvrige skatter, momsudligning samt netto renter og afdrag. For en nærmere diskussion af begrebet og operationaliseringen, se Mouritzen (1991: kap. 5).
3. Der er kun medtaget de kommuner, der har foretaget ændringer fra 1995-97. Hvis ændringen er gennemført i 1994, er den sandsynligvis vedtaget under den tidligere borgmester, hvorfor der er set bort fra ændringer før 1995.
4. Helmich og Brown (1972) argumenterer for, at det i højere grad er nye chefer, der kommer fra en anden organisation, der vil iværksætte ændringer. Men hovedparten af deres begrundelser kan med lige så stor grund bruges for nye chefer generelt.

## Litteratur

- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir Tuft og Morten Ogård (1994). *Kommunal reorganisering. Slutrapport fra forskerne*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Bech-Jørgensen, Torben og Preben Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer*, København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4/1996, 77. årgang, pp. 285-303.

- Brorström, Björn og Björn Rombach (1997). „Lunget efter Stormen - om Storslagna Reformen och Brist på Förändringsförmåga i Kommuner“, *Økonomistyring & Informatik*, Årbog 97, pp. 341-355.
- Donaldson, Lex (1995). *American anti-management theories of organization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitet.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne - effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal Organisering*, Århus: Politica.
- Hatch, Mary Jo (1997). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Post Modern Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Helmich, Donald L. og Warren Brown (1972). „Successor Type and Organizational Change in the Corporate Enterprise“, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 371-381.
- Kommunenes Sentralforbund (1991). *Forskningsprogrammet „Alternative organisationsmodeller i kommunerne“ - statusrapport fra de 10 pilotkommunene pr. oktober 1991*, KS forskning.
- Krasner, Stephen (1988). „Sovereignty, An institutional perspective“, *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 66-94.
- Larsen, Henrik (1993). „Nye Organisationsformer i Kommunerne: Hvad sker der? Med hvilke effekter? Og hvorfor?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2/1993, 74. årgang, pp. 7-30.
- Leach, Steve, John Stewart, Kieron Walsh (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*, London: Macmillan.
- Morgan, Garath (1986). *Images of Organization*, London: Sage.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den Politiske Cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforæninger i en brydningstid*, Odense Universitet.



- Peters, B. Guy (1992). „Governmental Reorganization: A Theoretical Analysis“, *International Political Science Review*, vol. 13, nr. 2, pp. 199-217.
- Rombach, Björn (1991). *Det Går Inte at Styra med Mål*, Lund: Studentlitteratur.
- Sehested, Karina, Tine Vedel Kruse, Henrik Larsen, Ane Storm Liedecke og Hanne Ragn-
- Hansen (1992). *Effekter af strukturændringer i kommuner. Oplevede virkninger af ændringer i seks danske kommuner*, København: AKF-Forlaget.
- Wolman, Harold. (1984). „Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: a Cross National Analysis“, *Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 3, pp. 245-264.