

Jørgen Grønnegård Christensen

Det kommunale mikrokosmos

Kommunalforskningen har et utroligt komparativt potentiale. Men det udnyttes i alt for ringe grad. Det er udgangspunktet for denne tværgående diskussion af temanummerets artikler om vigtige sider af det kommunale selvstyre og den kommunale forvaltning. Samtidig peges der på, hvordan det er muligt at berige de konklusioner, der drages ved studier af danske kommuner, gennem udnyttelse af teori og resultater inden for andre grene af politologien. Dermed er det også understreget, hvordan kommunalforskningens risiko er en ensidig fokusering på genstanden snarere end på genstandsfeltets potentiale som empirisk arbejdsmark for politologer med forskellige specialiseringer og analytiske interesser.

Danske kommuner udgør en fascinerende arbejdsmark for politologer. Der er 275 primærkommuner og 14 amtskommuner, som har de samme opgaver, som er underkastet den samme overordnede regulering, og som varetager alle de tunge opgaver i den offentlige sektor. Ikke nok med at danske kommuner og amter administrerer velfærdsstaten. De bestemmer for en stor del, hvordan velfærdsstaten præcis skal formes. Så hvis man ikke foretrækker at tale om velfærdskommunerne, kunne man nøjes med at fastslå, at kommunerne er velfærdsstaten i dens dansk-nordiske udgave (Albæk, 1995).

Så ens kommunerne end er med hensyn til opgaver og overordnede retlige og aftalemæssige rammer, slår forskellene mellem dem i øjnene (Hagen og Sørensen, 1997). De er partistyrede, javel, men styrkeforholdene varierer fra kommune til kommune, så hvis politik har betydning, er danske kommuner et af de steder, hvor en tese herom kan testes under ganske ideelle omstændigheder. Kommunerne er store og de er små, så hvis den „politiske afstand“ mellem vælgere og politikere har betydning for for eksempel politikernes lydhørhed over for de første, så er der også mulighed for at teste hypoteser herom på danske kommuner. Det samme gælder

økonomistiske hypoteser om stordriftens betydning for den efficiente løsning af de offentlige opgaver. Er der en sådan sammenhæng, og hvis ikke, hvad er det så for faktorer, som gør underskolens grøftegraverlogik og økonomernes skalaøkonomi ugyldig i en kommunal sammenhæng?

De socio-økonomiske rammer varierer tilsvarende. Der er ikke alene rige og fattige kommuner. Der er også forskelle på kommunerne med hensyn til deres erhvervsstruktur og deres sociale og demografiske sammensætning. Det har inspireret til økologiske analyser, hvor en direkte kausal link søges etableret mellem kommunernes forskellige socio-økonomiske rammer og deres opgaveløsning. Sådanne analyser kan have en tendens til at fortrænge politikken, for slet ikke at tale om det strategisk og taktisk prægede politiske spil, som jo godt kan være der og være der på en betydningsfuld måde, selv om partipolitiske og ideologiske forskelle ikke påvirker politikken stærkt. Men de giver omvendt også mulighed for at kaste lys over mange af vælgerforskningens spørgsmål, og det på et grundlag som kan være langt mere oplysende end de nationale surveys, som politologer i den branche ellers excellerer i.

Jørgen Grønnegård Christensen

Det kommunale mikrokosmos

Kommunalforskningen har et utroligt komparativt potentiale. Men det udnyttes i alt for ringe grad. Det er udgangspunktet for denne tværgående diskussion af temanummerets artikler om vigtige sider af det kommunale selvstyre og den kommunale forvaltning. Samtidig peges der på, hvordan det er muligt at berige de konklusioner, der drages ved studier af danske kommuner, gennem udnyttelse af teori og resultater inden for andre grene af politologien. Dermed er det også understreget, hvordan kommunalforskningens risiko er en ensidig fokusering på genstanden snarere end på genstandsfeltets potentiale som empirisk arbejdsmark for politologer med forskellige specialiseringer og analytiske interesser.

Danske kommuner udgør en fascinerende arbejdsmark for politologer. Der er 275 primærkommuner og 14 amtskommuner, som har de samme opgaver, som er underkastet den samme overordnede regulering, og som varetager alle de tunge opgaver i den offentlige sektor. Ikke nok med at danske kommuner og amter administrerer velfærdsstaten. De bestemmer for en stor del, hvordan velfærdsstaten præcis skal formes. Så hvis man ikke foretrækker at tale om velfærdskommunerne, kunne man nøjes med at fastslå, at kommunerne er velfærdsstaten i dens dansk-nordiske udgave (Albæk, 1995).

Så ens kommunerne end er med hensyn til opgaver og overordnede retlige og aftalemæssige rammer, slår forskellene mellem dem i øjnene (Hagen og Sørensen, 1997). De er partistyrede, javel, men styrkeforholdene varierer fra kommune til kommune, så hvis politik har betydning, er danske kommuner et af de steder, hvor en tese herom kan testes under ganske ideelle omstændigheder. Kommunerne er store og de er små, så hvis den „politiske afstand“ mellem vælgere og politikere har betydning for for eksempel politikernes lydhørhed over for de første, så er der også mulighed for at teste hypoteser herom på danske kommuner. Det samme gælder

økonomistiske hypoteser om stordriftens betydning for den efficiente løsning af de offentlige opgaver. Er der en sådan sammenhæng, og hvis ikke, hvad er det så for faktorer, som gør underskolens grøftegraverlogik og økonomernes skalaøkonomi ugyldig i en kommunal sammenhæng?

De socio-økonomiske rammer varierer tilsvarende. Der er ikke alene rige og fattige kommuner. Der er også forskelle på kommunerne med hensyn til deres erhvervsstruktur og deres sociale og demografiske sammensætning. Det har inspireret til økologiske analyser, hvor en direkte kausal link søges etableret mellem kommunernes forskellige socio-økonomiske rammer og deres opgaveløsning. Sådanne analyser kan have en tendens til at fortrænge politikken, for slet ikke at tale om det strategisk og taktisk prægede politiske spil, som jo godt kan være der og være der på en betydningsfuld måde, selv om partipolitiske og ideologiske forskelle ikke påvirker politikken stærkt. Men de giver omvendt også mulighed for at kaste lys over mange af vælgerforskningens spørgsmål, og det på et grundlag som kan være langt mere oplysende end de nationale surveys, som politologer i den branche ellers excellerer i.

Der er således et rigt grundlag for komparative studier, som kan gennemføres under noget nær ideelle omstændigheder. Nogle variable, som ellers kan forstyrre analysen gevaldigt, lader sig holde konstante, mens opmærksomheden koncentrerer om andre teoretisk tænkelige sammenhænge. Det er ikke den eneste grund til, at kommunerne i særlig grad byder sig til som en frugtbar politologisk arbejdsmark. Igen er udgangspunktet de mange enheder med de samme opgaver, som er underkastet den samme overordnede retlige og politiske regulering, men som i andre analytisk interessante sammenhænge adskiller sig fra hinanden. De kan indrette deres politiske institutioner ganske forskelligt. De kan organisere deres administrative apparat på varierende vis. Det gælder den del af det, som for en stor del er orienteret mod betjeningen af den politiske ledelse i byrådssalen, borgmesterkontoret og i udvalgsværelserne. Det gælder ligeledes den del, som er rettet mod administrationen og styringen af kommunens økonomi, dens institutioner og fordelingen af sociale ydelser til borgerne samt administrationen af den lovgivning, som regulerer borgere og virksomheder.

Der er to andre områder, hvor kommunerne er analytisk attraktive. Det ene knytter sig til arbejdsdelingen mellem på den ene side de nationale institutioner i form af regeringen, Folketinget og centraladministrationen og på den anden side kommuner og amter. Med den stærke decentralisering, som er resultatet af den gradvise, men radikale kommunalreform, der startede i 1970, er Danmark at sammenligne med andre politiske systemer, der opererer på flere institutionelle niveauer. Det rejser en lang række problemer, som foreløbig kun til dels er belyst teoretisk og empirisk. Et knytter sig til mulighe-

derne for en effektiv koordination af for eksempel den økonomiske politik, når beslutningerne træffes på to forskellige institutionelle niveauer af mange enheder, som er relativt autonome i forhold til hinanden (Blom-Hansen, under udgivelse). Et andet knytter sig til aktørsammenkædninger mellem de to niveauer, det være sig gennem partierne eller fagforeningerne på det offentlige arbejdsmarked. Et tredje knytter sig til de kommunale organisationer, der via såvel budgetsamarbejdet som den offentlige sektors særlige korporative institutioner forvandler det, der i henhold til grundloven ligner en enhedsstat med et kammer til noget helt andet. Det er i det lys overraskende, at ingen endnu har iværksat en analyse af de to kommunale organisationer, det være sig deres organisation, deres samspil med medlemmerne eller deres samspil med centraladministrationen. Undtagelsen er foreløbig en nylig analyse af budgetsamarbejdet (Blom-Hansen, 1998).

Det andet knytter sig til studiet af organisatoriske og institutionelle reformer og forandringer. De i mange væsentlige henseender ens, i andre væsentlige henseender forskellige enheder muliggør, at man gennem komparative analyser kan nærme sig en quasi-eksperimentel situation (Hagen og Sørensen, 1997). Kommunerne kan sammenlignes med hinanden såvel synkront som diakront. Det åbner for to væsentlige analytiske spørgsmål: For det første, hvordan forklarer man forekomsten af reformer? Det gælder deres tematik, dagsordensætning såvel som deres gennemslag eller mangel på samme. For det andet, hvad er deres effekter? Det gælder med hensyn til væsentlige politiske værdier som for eksempel efficiens og responsivitet. Det er alt sammen emner, som tages op eller i det mindste tange-

res i de artikler, som er bragt i dette temanummer. Det er derfor også dem, som denne artikel vil koncentrere sig om, om end den politologiske kommunalforsknings tematik, som ovenfor vist, kan og bør være meget bredere.

Kommunernes politiske og administrative organisation

Indtil 1988 var kommunernes politiske organisation for alle praktiske formål fastlagt i den kommunale styrelseslov. Det betød, at kommunalbestyrelserne ud over økonomiudvalget nedsatte de samme faste udvalg (socialudvalget, undervisnings- og kulturudvalget og teknisk udvalg). Der var derudover nogle variationer, men de var ikke specielt betydningsfulde. Revisionen af styrelsesloven, som var et resultat af regelforenklingskampagnen og til dels frikommuneforsøgene, gav kommunerne frihed til at indrette sig nogenlunde, som de ville på dette område.

Det har, som Niels Ejersbo viser, ført til talrige tilpasninger af udvalgsstrukturen. De fleste fandt sted i perioden efter lovændringen, men også i de seneste år er der sket en del tilpasninger af udvalgsstrukturen. Oftest har de ført til en reduktion i antallet af udvalg, men det modsatte er også sket i et omfang, som ikke kan negligeres. Nogen klar alternativ model tegner sig ikke. Kortene blandes på stort set alle tænkelige måder. Men grundlæggende ser det ud, som om kommunalpolitikkerne, der har besluttet de nye strukturer, især har været optaget af, hvordan man politisk skulle håndtere kommunernes velfærdsservice, det vil sige deres opgaver på folkeskolens område og deres opgaver på det sociale område.

Den administrative organisation var ikke på samme måde bundet af lovgivningen. Men den afspejlede indtil ændrin-

gen af styrelsesloven for alle praktiske formål udvalgsstrukturen. Det gælder ikke uden videre længere. Derfor ser man også, at kommunerne siden 1988 har eksperimenteret med rigtig mange varianter i deres administrative organisation, og det er svært at finde et egentligt mønster i deres administrative reorganiseringer.

De nye strukturer fjerner ikke koordinationsproblemet. Det er fortsat sådan, at kommunens daglige forvaltning ledes af én borgmester, som igen fører forsædet i både kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, hvis beslutninger han har ansvaret for både forberedelsen og gennemførelsen af. Det er også sådan, at kommunaldirektøren i dobbeltrollen som borgmesterens højre hånd og kommunens øverste administrative chef står over for en ledelsesmæssig udfordring: Hvad er hans muligheder for at fylde rollen ud, når kortene er fordelt inden for den givne politiske og administrative struktur? Og hvad er for den sags skyld borgmesterens muligheder? For det er nærliggende at se både udvalgsstrukturen og den administrative organisation som på én og samme tid et sæt af handlingsbegrænsende restriktioner og mulighedsskabende optioner.

Dermed er også sagt, at strukturen ikke er særlig interessant i sig selv. Det kan imidlertid konstateres, at de politiske og administrative aktører i kommunerne offerer organisationsstrukturen en del interesse og energi. Hvis man tillægger dem bare et minimum af rationalitet, må det betyde, at den har konsekvenser for enten dem selv eller for løsningen af deres daglige opgaver. Temanummerets artikler kaster indirekte lys over en del af den problemstilling. For det første slås det fast, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunernes økonomiske situation og de gennemførte ændringer af spe-

cielt den administrative struktur. Det er umiddelbart interessant, men ikke uden videre let at tolke resultatet. Dertil mangler man en nærmere diskussion af rationalet bag organisationsændringerne, og det savnes. For det andet slås det fast, at ændringerne i den administrative organisation heller ikke kan føres tilbage til skift på borgmesterposten mellem de to borgmesterpartier, Socialdemokratiet og Venstre. Også her mangler imidlertid en tydeliggørelse af rationalet bag en sådan tilpasning af den administrative struktur til ændringer i den (parti-)politiske ledelse af kommunen.

Lidt nærmere problemstillingen kommer man i Mouritzens analyse af konfliktmønstrene i danske kommuner. Her udnyttes dels muligheden for sammenligninger over tid, idet problemet også har været genstand for analyse hos Riiskjær (1982), Flohr Nielsen (1985) og Mouritzen (1991), dels muligheden, som er skabt af strukturændringerne, for at belyse, i hvilket omfang de interne konflikter er struktur- og organisationsbetingede.

Det leder til tre oplysende konklusioner. For det første er konfliktniveauet vedblivende relativt lavt i kommunerne. For det andet ser det ud til være lavere i dag end i 1980, da Flohr Nielsen og Riiskjær gennemførte deres undersøgelse. For det tredje konkluderer Mouritzen, at strukturændringerne i ringe omfang har påvirket konfliktmønstrene i kommunerne. De følger snarere policy-områderne, hvis afgrænsning ikke er påvirket af hverken de nye udvalgs- eller forvaltningsstrukturer. Det tolkes som en underbygning af den gamle Lowi-tese, hvorefter „policy determines politics.”

Den konklusion skal igen sammenholdes med et andet af de resultater, som præsenteres i temanummeret. Det er Balle Hansens analyse af chefgruppemødet.

Hans udgangspunkt er Flohr Nielsens analyse af de kommunale organisationsformer (1985), hvor denne konkluderede, at den tværgående koordination i kommunerne var relativt svag, og at chefgruppemødet i den sammenhæng spillede en forholdsvis tilbagetrukket rolle. Det var først og fremmest et forum for udveksling af informationer. Ifølge den nye undersøgelse tager det sig anderledes ud i 1990'erne. Da er chefgruppemødet forvandlet til et aktivt beslutningsforum, hvor cheferne under kommunaldirektørens forsæde i fællesskab træffer beslutninger, som er indbyrdes samordnet med hinanden. Det er ikke helt klart, hvorfor det er sket. For der påkaldes både et fortidigt kommunalt nirvana, hvor ressourcerne flød i rigelige mængder, og en konfliktfyldt fortid, hvor sektorenes advokater i skikkelse af de administrative chefer kæmpede bravt mod hverandre. Den stilles over for en nutid, hvor harmonien er tilvejebragt af en kommunaldirektør, hvis position er styrket gennem reorganiseringerne.

Trods de modsætninger og huller, der anes i temanummerets forskellige tolkninger af udviklingen i kommunernes politiske og administrative strukturer, er det muligt, at enderne hænger bedre sammen end som så. Men det får ikke rigtigt lov til at komme frem. Tættest kommer man på det i Mouritzens artikel om konfliktmønstrene, for hvis det er policy snarere end strukturen, der bestemmer konflikternes karakter og styrke, så er det dermed også antydnet, at der bag den politiske og administrative struktur ligger noget andet, som ikke trylles bort med ændrede udvalgsgrænser og mødestrukturer. Samtidig åbenbares en af den politologiske kommunalforsknings svagheder. Genstandsfeltet er så umådeligt vidt, at det falder sammen med politologiens. Men

da specialiseringen ikke er bestemt af subdisciplinære og/eller teoretiske grænser, men derimod af selve genstanden, så fremstår, akkurat som i Madam Mangors dage, en vis form for analytisk eklekticisme som en fristende bekvem udvej for forskeren: Kommunalforskeren tager, hvad han her og nu har brug for. Han overser da, at det specifikke kommunale fænomen, som han beskæftiger sig med, måske er et generisk fænomen, som kendetegner for eksempel repræsentative demokratier eller offentlige bureaukratier. Han overser måske også, for hvem kan det hele, at der inden for andre dele af politologien er udviklet teorier og akkumuleret viden, som kunne udnyttes og udbygges i studier af kommunernes politiske administrative organisation.

Tillad mig da med dette lettere kritiske afsæt at forsøge at bringe sammenhæng i det, der tilsyneladende ikke hænger fuldstændigt sammen. Et frugtbart udgangspunkt er da en nærmere forfølgelse af påstanden om, at „policy determines politics“. Den indebærer, at der til de enkelte kommunale opgaver knytter sig formentlig ganske kontante interesser. Det gælder driften af folkeskolen, lige så vel som det gælder driften af daginstitutionerne, den tekniske forvaltning eller ældreplejen. De kontante interesser, der er på spil, er delvis intraorganisatoriske: Der er administrative enheder og institutioner med ledere og medarbejdere. De har hver deres opgaver, de har forskellige uddannelser og er ofte medlemmer af forskellige faglige organisationer. Samtidig er der budgetter og normeringer, som af gode (og fornuftige) bureaukratiske grunde er bygget op omkring varetagelsen af disse opgaver. Uden for den kommunale organisation er der samtidig direkte og indirekte brugere af de enkelte ydelser. Alene menneskets livscyklus gør, at de

færreste på et givet tidspunkt har et jævnt forbrug af mange kommunale ydelser. Det gør, at der også her konstitueres nogle interesser, der knytter sig til kommunens policies, ligesom det gør, at disse interesser meget vel kan påvirke deres politiske holdninger og måske deres politiske adfærd (Mouritzen og Winter, 1997).

Det forklarer, hvorfor konfliktmønstrene ikke uden videre følger ændringer i strukturen, men snarere policy-grænserne. Det forklarer imidlertid også, hvorfor frigørelsen fra den kommunale styrelseslovs gamle bindinger udløste en bølge af kommunale reorganiseringer og formentlig endnu flere forsøg på reorganiseringer, som ikke rigtigt fængede. For den politiske og administrative struktur sætter sammen med de procedurer, der regulerer arbejdet i kommunalbestyrelse og udvalg, mellem borgmesteren, økonomiudvalget og udvalgene og sidst, men ikke mindst mellem forvaltningens forskellige grene såvel som mellem forvaltningen og kommunestyrets politiske instanser, væsentlige rammer for indflydelsesfordelingen.

To eksempler kan belyse, hvad der politisk er på spil. Tag den traditionelle udvalgsstruktur og dens matchende forvaltningsorganisation. Den levnedde ikke altid hverken borgmesteren eller økonomiforvaltningen mange chancer. Snarere kunne den gang på gang placere dem over for et *fait accompli*, som gjorde det til deres opgave efterfølgende at få de ender til at mødes, som hang i luften efter arbejdet i forvaltninger og fagudvalg. Så hvem kan fortænke en borgmester eller kommunaldirektør i at spekulere i at bryde den tætte kobling mellem den politiske og den administrative organisation. Eller tag som et andet eksempel de procedurer, der regulerer budgetlægning og ressourceallokering i kommunerne. De

skal blandt andet fordele ressourcer mellem daginstitutioner og skoler og således sikre, at der bliver taget stilling til hvor mange ressourcer, der skal tildeles områder, hvor der bliver henholdsvis flere og færre brugere. Så hvem kan fortænke politikere og embedsmænd med tilknytning til det ene eller det andet område i at interessere sig for budgetprocedurerne udformning og for koblingen til kommunens politiske og administrative organisation. Der er altså i den kommunale organisation både grupper, som tilskyndes til at ændre den eksisterende struktur, og andre grupper, som frygter at tabe. Det gør de gennemførte og mislykkede forsøg på organisatoriske justeringer, som har fundet sted siden 1988, til en kamp om fordelingen af positioner, magt og indflydelse. På den baggrund kan det ikke overraske, at det økonomisk-administrative effektiviseringsrationale, som talsmænd for de kommunale organisationer og andre kommunale aktører ofte præsenterer som grundlaget for ændringerne, vanskeligt lader sig spore. Det gør det ikke analytisk uinteressant, for dels forbliver den økonomiske efficiens et af de kriterier, hvorpå man komparativt kan vurdere forskellige institutionelle og organisatoriske strukturer, dels er koblingen mellem det legitimerende rationale bag et institutionelt valg og den faktiske adfærd af betydelig interesse i et demokratisk styre.

Udgangspunktet for disse forsigtige betragtninger om muligheden for at bringe sammenhæng i resultater, som umiddelbart ikke synes at flugte, var påstanden om, at der ikke er noget specielt ved den kommunale verden. Tværtimod er det analytisk tiltrækkende ved den, at den rummer en meget væsentlig del af de fænomener, som politologer inden for felter som komparativ politik, offentlig forvaltning og politik samt politisk økonomi

studerer. Derfor er det også nærliggende at udnytte de resultater, som byder sig til fra studiet af helt andre, men generisk beslægtede områder. Som eksempel kan nævnes Knott og Millers (1987) uprætentiose, men inciterende bog om årtiers administrative reformpolitik i den amerikanske forbunds- og delstatsforvaltning. Der er det hele. Et skråsikkert rationale, der påkaldes og påkaldes, massive interesser, kampe om magt og indflydelse over forvaltningen, dens ressourcer og beslutningsadgang, og effekter der skal måles i politisk snarere end økonomisk mønt. Den er med andre ord god at få forstand af, også når man studerer de heldige og mindre heldige bestræbelser på at forandre de danske kommuner.

Personalepolitik og lederadfærd

Tilsammen er kommunerne Danmarks største delarbejdsmarked. De overgår langt industrien, og i antal arbejdspladser er de mere end et par gange større end staten. Det er noget af en udvikling, når man betænker, at kommunerne før 1970 for en stor dels vedkommende ikke havde nogen selvstændig administration og ikke drev andre institutioner end et par landsbyskoler, hvortil kom medejendomsretten til *de gamles* hjem, der blev drevet sammen med nabokommunen.

Men det er fortid. Kommunekassereren og i lidt større kommuner kæmneren er erstattet af en administrativ stab, der er organiseret efter alle det offentlige bureaukratis regler. Men denne stab er heller ikke, hvad den har været. Lederne, som en gang klarede sig med en kommunal assistentuddannelse, er i stigende grad akademikere, viser Lene Anderson og Mogens N. Pedersen i deres bidrag til temanummeret. Det indebærer dog ingenlunde, at de har udviklet sig til en profes-

sion i sociologisk forstand. Det er velgørende at få det fastslået, for trods manglende dokumentation har synspunktet utvivlsomt en vis genklang i kommunal-administrative kredse. Det styrker unægteligt gruppens selvtilid, når samfundsforskere udråber den til noget, der kunne ses som velfærdsstatens elitekorps.

Den holder altså ikke. Men der er andre iagttagelser, som er værd at notere. Den ene er, at de kommunale karriereveje er ganske snoede. Nu som før hører det til undtagelsen, at cheferne hentes uden for den kommunale verden; samtidig er det dog værd at notere, at næsten en fjerdedel af forvaltningscheferne i 1996 blev hentet uden for kommunerne. Er det rådgivende ingeniører, der bliver tekniske chefer? Er det revisorer fra told og skat, alternativt private revisionsorer, der bliver skattechefer? Eller hvad er det? Men bortset derfra er mønstret blevet mere differentieret. Nutidens kommunaldirektør har således i stærkt stigende omfang en forudgående karriere i en anden kommune, mens forvaltningscheferne deler sig.

Det sidste resultat er kvindernes delvise indtagelse af chefkontorerne. Endnu i begyndelsen af 1980'erne hørte det til undtagelsen, at man udnævnte kvinder til kommunale chefstillinger. Men siden er der sket noget. Ikke mindre end 16 procent af de chefer, som er udnævnt efter 1990, er således kvinder. Selv om det fortsat er langt fra ligestilling, er det et bemærkelsesværdigt skridt i den retning.

Spørgsmålet er herefter, hvordan man skal fortolke udviklingen. Det er for det første et spørgsmål om, hvordan man skal forklare den, for det andet et spørgsmål om dens konsekvenser for ledernes adfærd og dermed måske også for den kommunale opgaveløsning, hvis den da kan forventes at have nogen.

Anderson og Pedersen er opmærksomme på det. De stiller endog en række interessante og relevante spørgsmål, men de vover sig ikke langt i et forsøg på at besvare dem. Det kan skyldes et grundlag, som ikke er til stede, klædelig analytisk forsigtighed, men det kan også skyldes en manglende erkendelse af, at det analytiske problem hverken er specielt kommunalt eller specielt dansk, hvorfor resultater fra undersøgelser af samme problem i andre kontekster måske kunne støtte lidt mere substantielle konklusioner. Det gælder specielt svaret på spørgsmålet om den ændrede lederrekrutterings eventuelle konsekvenser.

Derimod står man på gyngende grund, når det gælder tolkningen af de ændrede rekrutteringsmønstre. Kommunerne søger anderledes og velsagtens også mere aktivt end tidligere, tyder annoncerne på. Efterspørgselen kan altså være en del af forklaringen, både når det gælder opkvalificeringen af cheferne, og når det gælder mobiliteten mellem kommunerne. Men udbuds faktorer er en anden mulighed. Lad os for eksempel antage, at kommunerne udgør et særskilt arbejdsmarked. De forholdsvis få tilvandringer fra andre dele af arbejdsmarkedet og en alt i alt stigende mobilitet på mellemkommunalt niveau kunne antyde det. En mulighed er da, at den karrierebevidste kommunale embedsmand tilrettelægger sin karriere med blik for de udfordringer og lønmæssige forbedringer, der ligger i at avancere fra de små og mindre til større og store kommuner. Det kan samtidig tilfredsstille stillingsannoncernes standardefterlysning efter chefer med erfaringer. Men udbudet kan også spille en rolle i andre sammenhænge. Selvfølgelig er danske kommuner som andre moderne arbejdspladser „equal opportunity employers“. Derfor ansætter de gerne kvinder og også gerne

kvinder i chefstillinger. Men det er også velkendt, at en del mellemuddannelser, og mange kommunale chefer rekrutteres fra denne gruppe, er ganske kvindedomineerede. Der er samtidig noget der tyder på, at kvinderne, herunder kvindelige akademikere fravælger visse karrierer i den private sektor, fordi de vanskeligt lader sig forene med børn og bleer. Det er en af de forklaringer, der gives på, at anklagemyndighed og domstole i stigende grad ansætter kvindelige jurister. De vælger denne karriere til, fordi de har valgt en anden fra. Kunne det samme gælde for de kvindelige akademikere, som i stigende tal ansættes i kommunale chefstillinger? Det er i så fald en bemærkelsesværdig udvikling, fordi den viser en del om ligestillingens vilkår og mekanismer på arbejdsmarkedet. Den gør samtidig, at kommunerne (og andre offentlige arbejdspladser) får en fremskudt position som ligestillingens fortrøst, som ikke så meget er et resultat af en bevidst og progressiv personalepolitik som en bieffekt af spillet mellem udbud og efterspørgsel på det private og det offentlige arbejdsmarked.

Så er der spørgsmålet om konsekvenserne, som ret beset dækker over to forskellige problemstillinger. Den ene er velbelyst. Den kan føres tilbage til mellem- og efterkrigstidens teorier om det repræsentative bureaukrati. De så en socialt skæv (socioøkonomisk, etnisk, racemæssig) rekruttering som en forandringsblokering. Over- og mellemklassens privilegerede og veluddannede unge ville være uden forståelse for problemerne i det samfund, som de var sat til at forvalte, og enhver tanke om en progressiv velfærdspolitik ville derfor være dødfødt, medmindre rekrutteringen til offentlige stillinger i højere grad kom til at afspejle befolkningens sociale sammensætning. Teorien havde betydelig vind i sejlene, om

end den overså, at forudsætningen for dens gyldighed var en lang og kompliceret effektkæde. Social baggrund skal således slå igennem på holdninger og adfærd. Den effekt skal samtidig være så stærk, at den neutraliserer de påvirkninger, som ligger i mange års skolegang og efterfølgende uddannelse. Dertil kom endelig den socialisering, som finder sted, når karrieren er indledt. Et af de temmelig skudsikre resultater fra den første norske magtudredning var, at den sidste faktor er langt stærkere end nogen af de andre. Karrieren socialiserer så stærkt, at holdningsforskelle, som måtte kunne føres tilbage til en opvækst i et ikke privilegeret miljø - eller for den sags skyld kønnet - mister enhver effekt (Lægreid og Olsen, 1978). Mon ikke det også gælder i en dansk kommunal karriere, hvorfor en velbegrundet slutning kan være, at kommunernes bevidste eller bare akkomoderende ligestillingspolitik nok giver kvinderne en chance for at blive chefer, men bortset derfra forbliver uden konsekvenser for den kommunale politik og dens administrative gennemførelse. Man kommer i øvrigt til samme resultat, hvis man i stedet ræsonnerer problemet igennem inden for rammerne af nutidig bureaukratiteori (Horn, 1995).

Det sidste spørgsmål knytter sig til opkvalificeringen af de kommunale chefer. Forbedrer den deres indsats, ja, løfter den kvaliteten af deres beslutninger og af de råd, som de giver politikerne, hvad enten det nu er borgmesteren, kommunalbestyrelsen eller udvalgene? Det er fristende at svare ja. Forfatteren til disse upassende kommentarer har da også ved flere års selvsyn i den ganske vist (amts) kommunale verden kunnet konstatere, at regne-, skrive- og måske også analysekapaciteten stiger, når økonomer og politologer lidt efter lidt fortrænger de ofte

teknisk fortrinlige medarbejdere, hvis baggrund var en kommunal assistentuddannelse kombineret med diverse specialkurser.

Men det er ikke ensbetydende med, at beslutningsadfærden påvirkes stærkt. Problemet er ikke empirisk velbelyst, men tyer man til de teoretiske og empiriske ræsonnementer, som er antydnet ovenfor, så forudsætter en sådan adfærdsmæssig påvirkning ét af to: Enten er den ikke i konflikt med den socialisering, alternativt den kalkulerende adfærd, som præger det offentlige bureaukрати; det vil være tilfældet, hvis den berører embedsmændenes opgaveløsning på områder og i sammenhænge, hvor forventningerne er svage og uklare, og hvor der kun er lidt på spil for den enkelte. Eller også skal uddannelseseffekten være så stærkt adfærdspåvirkende, at den får embedsmændene til at sætte sig ud over såvel rollen som deres egne interesser. Der er med andre ord her efter en del, der taler for, at man ikke skal forvente nogen stærk effekt af de kommunale chefers opkvalificering.

Nærdemokratiet under forandring

Siden engang i 1980'erne har det kommunale demokrati og de kommunale styringsformer været til kritisk debat. Det ene problem har været, om kommunalpolitikere har været tilstrækkeligt lydhøre over for borger-brugerne. Det andet har været, om de traditionelle ret bureaukratiske styringsformer var tilstrækkelige til at sikre en tilfredsstillende efficiens i opgaveløsningen. Det tredje problem har været spørgsmålet om forholdet mellem de to første: Vil mere brugerdemokrati forbedre den effektive opgaveløsning, eller er det lige omvendt?

Se det er problemer, der har vasket sig. Der er noget at tage fat på for politolo-

gerne, der er bekymrede på demokratiets vegne. Samtidig er det en problemstilling, som i høj grad interesserer i det mindste kommunalpolitikere og deres embedsmænd. Men det skal føjes til, at det samtidig er en dårligt belyst problemstilling, som Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg og Roger Buch Jensen tager fat i.

Der er to faldgruber, og forfatterne bevæger sig øjensynligt på randen af dem begge. Der er ikke megen viden om, hvad der er sket på området, men det er samtidig et område, som præges af stærke kommunale følelser. Faren bliver så meget desto større, fordi de to faldgruber er indbyrdes forbundne.

Den første, som knytter sig til det faktuelle, opstår, fordi kommunale embedsmænd og politikere har en stærk interesse i at præsentere deres kommuner så godt som muligt. I overensstemmelse med de sociologiske institutionalisters hypoteser synes de at ræsonnere, at det gælder om at være med på noderne. Derfor decentraliserer og delegerer de, og derfor arbejder de med moderne målstyringsmetoder, som ingen i øvrigt rigtigt har beskrevet indholdet af. Forfatternes data viser også, at det forholder sig sådan, for det er, hvad deres kommunale respondenter har oplyst dem om på survey-basis. Men de glemmer den sociologiske institutionalismes hypotese nummer to: Det er ikke sikkert, at tilpasningen til omgivelsernes normative krav faktisk realiseres. Den kan være et led i en beskyttelsesstrategi, hvor en normativ skintilpasning skal sikre, at organisationens tekniske kerne bevares intakt. Det er ikke til at sige, om det forholder sig sådan, for undersøgelsen støtter sig for det første alene til survey-data. Det er en uforlignelig datakilde, når det gælder afdækning af holdninger og normer. Hvor gode er survey-data, når det kommer til indsamling af organisations-

og adfærdsoplysninger? Gør de ikke forskeren til et nemt og værgeløst offer for den strategisk tænkende politiker og/eller chef, der vil præsentere sig selv og sin kommune bedst muligt, når det gælder om at leve op til omgivelsernes normative krav? Der lurer en stor fare for dansk kommunalforskning.

For det andet ignorerer diskussionen, at politikerne og deres embedsmænd har en tvetydig holdning til decentraliseringen. De bryster sig af den, så længe den gennemføres som en delegation inden for hierarkiets rammer. Det vil sige, så længe de med en hurtig beslutning kan sætte den ud af kraft. Men de er bekymrede på det kommunale demokratis vegne, når den indebærer skabelsen af nye demokratiske beslutningsfora. Den bekymring gør forfatterne til deres egen, hvormed KLs og Amtsrådsforeningens bestyrelse har fået kommunalforskningens ord for, at man med brugerdemokratiet har bevæget sig ud ad et galt spor.

Måske forholder det sig sådan. Men var det ikke værd først at få fastslået, hvor dybt bevægelsen stikker? Var det ikke også værd at undersøge, om det kommunale demokrati, vi har haft (og alt overvejende fortsat har), sikrer os de stærke helhedsorienterede repræsentative institutioner, som synes at være forfatternes ganske sympatiske ideal? Og var det ikke værd at gennemtænke og gennemanalyse de ganske mange alternative former, som en mere vidtgående decentralisering,

øget brugerindflydelse, ændrede økonomiske styringsmekanismer sammen med ændrede incitamentstrukturer kunne tage?

Litteratur

- Albæk, Erik (1995). „Reforming the Nordic Welfare Communes”, *International Review of Administrative Sciences*. 61, pp. 241-264.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Blom-Hansen, Jens (under udgivelse). „Avoiding the Joint-Decision Trap: Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia”, *European Journal of Political Research*.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunale organisationsformer*. Århus Forlaget Politica.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (1997). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Knott, Jack og Gary J. Miller (1987). *Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.
- Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik og Søren Winter (1997). *Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetric Illusions*. Odense/Århus: Institut for Statskundskab.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*. Århus: Forlaget Politica.

og adfærdsoplysninger? Gør de ikke forskeren til et nemt og værgeløst offer for den strategisk tænkende politiker og/eller chef, der vil præsentere sig selv og sin kommune bedst muligt, når det gælder om at leve op til omgivelsernes normative krav? Der lurer en stor fare for dansk kommunalforskning.

For det andet ignorerer diskussionen, at politikerne og deres embedsmænd har en tvetydig holdning til decentraliseringen. De bryster sig af den, så længe den gennemføres som en delegation inden for hierarkiets rammer. Det vil sige, så længe de med en hurtig beslutning kan sætte den ud af kraft. Men de er bekymrede på det kommunale demokratis vegne, når den indebærer skabelsen af nye demokratiske beslutningsfora. Den bekymring gør forfatterne til deres egen, hvormed KLs og Amtsrådsforeningens bestyrelse har fået kommunalforskningens ord for, at man med brugerdemokratiet har bevæget sig ud ad et galt spor.

Måske forholder det sig sådan. Men var det ikke værd først at få fastslået, hvor dybt bevægelsen stikker? Var det ikke også værd at undersøge, om det kommunale demokrati, vi har haft (og alt overvejende fortsat har), sikrer os de stærke helhedsorienterede repræsentative institutioner, som synes at være forfatterens ganske sympatiske ideal? Og var det ikke værd at gennemtænke og gennemanalyse de ganske mange alternative former, som en mere vidtgående decentralisering,

øget brugerindflydelse, ændrede økonomiske styringsmekanismer sammen med ændrede incitamentstrukturer kunne tage?

Litteratur

- Albæk, Erik (1995). „Reforming the Nordic Welfare Communes”, *International Review of Administrative Sciences*. 61, pp. 241-264.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Blom-Hansen, Jens (under udgivelse). „Avoiding the Joint-Decision Trap: Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia”, *European Journal of Political Research*.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunale organisationsformer*. Århus Forlaget Politica.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (1997). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Knott, Jack og Gary J. Miller (1987). *Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.
- Lægred, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik og Søren Winter (1997). *Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetric Illusions*. Odense/Århus: Institut for Statskundskab.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*. Århus: Forlaget Politica.